

Lastensuojelun yksityisten palvelujen
valvontatyöryhmän muistio

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 8.1.2002	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmä Pia-Liisa Heiliö, puheenjohtaja Seija Lehmuskenttä, sihteeri Sari Kauppinen, sihteeri		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 21.3.2000	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmän muistio (Promemoria av arbetsgruppen för tillsyn över privat service inom barnskyddet)			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä <p>Työryhmä asetettiin selvittämään yksityisten lastensuojelupalvelujen lupa- ja valvontakäytäntöjen ohjaustarvetta. Sen tuli laatia yhtenäiset arviointikriteerit yksityisiä palveluja tarjoavien yksiköiden lupa- ja valvontamenettelyä varten sekä arvioida, missä määrin niitä voisi soveltaa kuntien toimeksiantosuhteiseen perhehoitoon. Työryhmän ehdotukset pohjautuvat osin vuonna 1998 valmistuneen yksityisten sosiaalipalvelujen toimintaedellytyksiä pohtineen työryhmän muistioon, osin lastensuojelua koskevaan erityislainsäädäntöön.</p> <p>Työryhmä jakoi ehdotuksensa kolmeen ryhmään:</p> <ul style="list-style-type: none">- Lainsäädäntöön liittyvät uudistukset- Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa julkaistavat ohjeet, suositukset ja mallilomakkeet- Jatkovalmistelua ja muiden ministeriöiden kanssa yhteistyötä edellyttävät muutokset. <p>Keskeisenä työryhmä piti sitä, että yhdessä toimintayksikössä hoidettavien lasten enimmäismäärä pienennetään kahdeksasta kuuteen. Heidän hoidostaan ja kasvatuksesta vastaavan henkilöstön vähimmäismäärä ehdotetaan lisättäväksi viidestä seitsemään ja kelpoisuuksia tarkistettavaksi. Yksityisen toimintayksikön palvelujen vastuuhenkilöiltä edellytettäisiin nykyistä suurempaa pätevyyttä sekä sitä, että hän työskentelee tosiasiallisesti toimintayksikössä. Henkilöstön ja palvelujen vastuuhenkilön luotettavuus sekä toimintayksikön taloudelliset toimintaedellytykset tarkistettaisiin ennen kuin lupa myönnetään.</p> <p>Työryhmä esitti lastensuojeluyksiköille uusia, kunkin yksikön toiminnan luonnetta nykyistä paremmin kuvaavia nimikkeitä. Samoin sitä, ettei yksikön nimi saa antaa virheellistä kuvaa toiminnan sisällöstä. Nykyisen perhekotinimikkeen työryhmä varaisi ammatillisille, yritys- tai yhteisömuotoisille perhekodeille sekä palauttaisi käytöstä poistettut termit sijaishoti ja sijaisperhehoito kuvaamaan kuntiin toimeksiantosuhteessa toteutettavaa perinteistä perhehoitoa.</p> <p>Työryhmä otti kantaa myös ilman vanhempiaan Suomeen tulleita lapsia ja nuoria hoitaviin yksiköihin. Se ehdotti, että ne katsottaisiin lastensuojelulaitoksiksi, vaikka toiminnan taustalla onkin ulkomaalaislaissa tarkoitettu suojelun tarve. Samoin ehdotettiin, että tällaiset lapset saisivat oikeuden itsenäistymisvaiheessa samanlaiseen tukeen kuin lastensuojelulain nojalla huostassa olleet nuoret.</p> <p>Säädösmuutosten täydennykseksi työryhmä ehdottaa sosiaali- ja terveysministeriön opasta. Oppaassa annettaisiin suosituksia muun muassa sopivista toimitiloista. Siihen sisältyisivät myös mallilomakkeistot, jotka ohjaisivat ja yhtenäistäisivät lääninhallitusten ja kuntien lupa- ja valvontamenettelyitä. Opas antaisi myös informaatiota luvan edellytyksistä toimintayksikön perustamista harkitseville.</p>			
Avainsanat (asiasanat): lastensuojelu, lapset, sosiaalipalvelut, yksityiset palvelut			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:29		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1080-7
Kokonaissivumäärä 90	Kieli suomi	Hinta 14,80 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja STM:n julkaisumyynti, PL 535, 33101 Tampere puh. 03-260 8158 ja 03-8535, fax 03-260 8150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 8.1.2002		
Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för tillsyn över privat service inom barnskyddet Ordförande: Pia-Liisa Heiliö Sekreterare: Seija Lehmuskenttä och Sari Kauppinen	Typ av publikation Promemoria		
	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet		
	Datum för tillsättande av organet 21.3.2000		
Publikation (även den finska titeln) Promemoria av arbetsgruppen för tillsyn över privat service inom barnskyddet (Lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmän muistio)			
Referat <p>Arbetsgruppen tillsattes för att utreda behovet av att styra tillstånds- och tillsynsförfarandet för privat service inom barnskyddet. Arbetsgruppen hade till uppgift att göra upp enhetliga bedömningskriterier för tillstånds- och tillsynsförfarandet för enheter som erbjuder privat service samt att bedöma i vilken mån de kunde tillämpas på familjevård som baserar sig på ett uppdragsavtal med en kommun. Arbetsgruppens förslag grundar sig delvis på promemorian av arbetsgruppen med uppgift att dryfta verksamhetsbetingelserna för privat socialservice från år 1998 och delvis på speciallagstiftningen angående barnskyddet.</p> <p>Arbetsgruppen delade in sina förslag i tre grupper:</p> <ul style="list-style-type: none">- reformer i anslutning till lagstiftningen- anvisningar, rekommendationer och blankettmodeller som publiceras i en handbok utgiven av social- och hälsovårdsministeriet- ändringar som kräver fortsatt beredning och samarbete med andra ministerier <p>Arbetsgruppen ansåg det viktigt att maximiantalet barn som vårdas i en verksamhetsenhet minskas från åtta till sex. Minimiantalet personer som svarar för deras vård och fostran föreslås öka från fem till sju och behörighetsvillkoren justeras. Av de ansvariga för en privat verksamhetsenhet förutsätts större behörighet än nu och att den ansvariga personen de facto arbetar i verksamhetsenheten. Personalens och den ansvariga personens pålitlighet samt de ekonomiska förutsättningarna för enhetens verksamhet skall granskas innan tillståndet beviljas.</p> <p>Arbetsgruppen föreslog nya benämningar för barnskyddsenheterna. Benämningarna skall beskriva de olika enheternas karaktär bättre än de nuvarande, enhetens namn får inte heller ge en felaktig bild av verksamheten. Den nuvarande benämningen familjehem ville arbetsgruppen reservera för professionella familjehem i företags- eller sammanslutningsform.</p> <p>Arbetsgruppen tog även ställning till de enheter som vårdar barn och unga som kommit till Finland utan sina föräldrar. Arbetsgruppen föreslog att dessa enheter skall anses som barnskyddsinstitutioner även om det bakom verksamheten ligger ett behov av skydd enligt utlänningslagen. Likaså föreslogs att dessa barn får rätt till samma stöd för att klara sig på egen hand som unga som omhändertagits enligt barnskyddslagen.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår en handbok av social- och hälsovårdsministeriet som ett komplement till lagändringarna. I handboken skall ingå rekommendationer om bland annat lämpliga lokalteter samt blankettmodeller som styr och förenhetligar länsstyrelsernas och kommunernas tillstånds- och tillsynsförfarande. Handboken skall även innehålla information om förutsättningarna för tillstånd med tanke på dem som funderar på att grunda en verksamhetsenhet.</p>			
Nyckelord Barn, barnskydd, privat service, socialservice			
Övriga uppgifter www.stm.fi			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2001:29		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1080-7
Sidoantal 90	Språk finska	Pris 14,80 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution/Försäljning Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning, PB 536, 33101 Tammerfors, tfn (03) 260 8158 och (03) 260 8535, fax (03) 260 8150 e-post julkaisumyynti@stm.vn.fi		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health		Date 8 January 2002	
Authors Working Group on Supervision of Private Child Welfare Services Pia-Liisa Heiliö, Chairperson Seija Lehmuskenttä, Secretary Sari Kauppinen, Secretary		Type of publication Working Group Memorandum	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ 21 March 2000	
Title of publication Memorandum of the Working Group on Supervision of Private Child Welfare Services			
Summary <p>The Working Group was set up to investigate the need for steering the permission and supervision practices relating to private child welfare services. It was assigned to draw up uniform assessment criteria for the permission and supervision procedures applicable to units providing private services, as well as to assess to which extent they could be applied to the foster care based on a commission agreement made with the local authorities. The proposals of the Working Group are based partly on the memorandum from 1998 of the Working Group considering the prerequisites for the provision of private social services and partly on the specific legislation on child welfare.</p> <p>The Working Group divided its proposals into three categories:</p> <ul style="list-style-type: none">- legislative reforms;- instructions, recommendations and model forms contained in a guide of the Ministry of Social Affairs and Health; and- changes requiring further drafting and co-operation with other ministries. <p>The Working Group considers it important that the maximum number of children cared for in one unit is reduced from eight to six. The minimum number of staff responsible for their care and upbringing is proposed to be increased from five to seven and their qualifications are proposed to be revised. The persons responsible for the services of private units should be required higher qualifications than at present and, in addition, they should actually work in the units. The reliability of the staff and the person responsible for the services as well as the financial prerequisites for the operation of a unit should be checked before granting the permission for starting the provision of services. The Working Group also proposes new titles for child welfare units, that would better correspond to the nature of the services provided by each unit. And similarly, the name of a unit should not give an incorrect image of the content of services.</p> <p>The Working Group also expressed its opinion on the units taking care of children and young persons who have arrived in Finland without their parents. According to it, these units should be regarded as child welfare institutions, although this service is based on the need for protection referred to in the Aliens Act. Correspondingly, it is proposed that these children should be provided with similar kind of support at the stage when they are starting an independent life as are the young people taken into care on the basis of the Child Welfare Act.</p> <p>The Working Group suggests that the Ministry of Social Affairs and Health should issue a guide to supplement the legislative amendments. The guide would give recommendations i.a. concerning suitable premises for units. It would also contain model forms that would help to steer and unify the permission and supervision practices of the Provincial State Offices and municipalities. The guide would also give information about the preconditions for granting permission to those deliberating establishment of a unit.</p>			
Key words Children, child welfare, private services, social services			
Other information www.stm.fi			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2001:29		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1080-7
Number of pages 90	Language Finnish	Price 14.80 €	Publicity Public
Distributor/Orders Ministry of Social Affairs and Health/ Publications sale P.O.B. 536, FIN-33101 Tampere, Finland, tel. +358-3-260 8158 and +358-3-260 8535, fax +358 3 260 8150, e- mail: julkaisumyvnti@stm.vn.fi		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.3.2000 työryhmän selvittämään lastensuojelun sosiaalipalveluiden lupa- ja valvontakäytäntöjen ohjaustarvetta. Työryhmän tehtävänä oli laatia SOSPA-työryhmän esittämien suositusten pohjalta lastensuojelun yksityisten sosiaalipalveluiden lupa- ja valvontamenettelyihin soveltuvat toiminnan arviointikriteerit ottaen huomioon asianomaiset säännökset sekä arvioida missä määrin vastaavia arviointikriteerejä voisi ja tulisi

soveltaa perhehoitajalaissa tarkoitettuun toimeksiantosuhteeseen sekä miten toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvontaa tulisi selkiyttää. Näiden lisäksi tuli työryhmän esittää tarpeellisiksi katsomansa ehdotukset ohjeiksi lupa- ja valvontamenettelyyn. Vielä työryhmän tuli arvioida, onko tarpeen tarkistaa lupa- ja valvontamenettelyä ja toimintakriteereitä koskevia säädöksiä tai antaa asiasta normiluonteisia määräyksiä sekä tehdä tarpeellisilta osin niitä koskevat ehdotukset.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut vanhempi hallitussihteeri Pia-Liisa **Heiliö** ja varapuheenjohtajana hallitussihteeri Anne **Palonen**, molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseniksi nimettiin oikeusasiamiehen sihteeri Tuula **Aantaa** eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, läänin sosiaalitarkastaja Kristiina **Hehku** Etelä-Suomen lääninhallituksesta, hallitusneuvos Pekka **Järvinen** sosiaali- ja terveysministeriöstä, perusturvajohtaja Matti **Kai-vo-soja** Kokkolan kaupungista, lääninsosiaalitarkastaja Anja **Lehtonen** Itä-Suomen lääninhallituksesta, projektinjohtaja Markku **Lehtinen** Turun kaupungin sosiaalivirastosta, Helsingin Diakonissalaitoksen sijaishuollon ja perhetyön vastuujohtaja Juha-Matti **Rautiainen** sekä erikoissuunnittelija Sari **Kauppinen**, Stakesin StakesTieto-tulosalueelta.

Työryhmän kirjoittavana sihteerinä toimi Juha-Matti Rautiainen ja teknisensä sihteerinä osastosihteeri Hellevi Nokelainen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Juha-Matti Rautiaisen luovuttua sihteerin tehtävistä määrättiin työryhmän uudeksi kirjoittavaksi sihteeriksi vastaanottokodin johtaja Seija Lehmuskenttä Espoon kaupungin sosiaali- ja terveysvirastosta. Sari Kauppinen toimi lisäksi työryhmän kirjoittavana sihteerinä StakesTiedosta saatujen tietojen osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä 23.5.2001 jatkettiin työryhmän määräaika 30.11.2001 asti sekä myönnettiin projektinjohtaja Markku Lehtiselle ero työryhmän jäsenyydestä. Hänen tilalleen nimitettiin laitoshoidon tarkastaja Matti Virtanen Tampereen kaupungin sosiaalivirastosta. Samoin myönnettiin hallitussihteeri Anne Paloselle ero työryhmän varapuheenjohtajan tehtävästä 1.7.2001 alkaen ja hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi nimitettiin hallitusneuvos Pekka Järvinen. Anja Lehtonen on ollut virkavapaalla 1.9.2001 alkaen. Hänen tilalleen ei nimetty uutta jäsentä, vaan työryhmä kutsui pysyväksi asiantuntijaksi läänin sosiaalitarkastaja Aino Arposen 22.10.2001 alkaen.

Työryhmä on työskentelynsä aikana kuullut useita asiantuntijoita. Kuultujen runsaslukuisuuden vuoksi nimet luetellaan raportin liitteessä numero yksi.

Varsinaisen tehtävänsä lisäksi työryhmä on ottanut kantaa myös ilman vanhempia maahan tulleiden pakolaislasten tilanteeseen sekä kaikkien sijaishuollossa olevien lasten koulunkäynnin turvaamiseen liittyviin ongelmiin.

Työryhmä on työskentelynsä päätteeksi tehnyt runsaasti ehdotuksia. Osa ehdotuksista vaatii toteutuakseen esim. sosiaali- ja terveysministeriötasolla laaditun oppaan, osa on ehdotuksia jatkokeskustelun tai -valmistelun pohjaksi ja osa on ehdotuksia säädösmuutoksiksi, joista työryhmä on laatinut tarpeelliset luonnokset.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä jättää muistionsa kunnioittaen sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä tammikuun 8 päivänä 2002

Pia-Liisa Heiliö

Tuula Aantaa

Kristiina Hehku

Pekka Järvinen

Matti Kaivosoja

Sari Kauppinen

Juha-Matti Rautiainen

Matti Virtanen

Seija Lehmuskenttä

SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	15
RAPORTIN RAKENTEESTA.....	16
LASTENSUOJELU 2000 TILASTOJEN VALOSSA	16
Taulukko 1. Kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret 1970 – 2000	17
Taulukko 2. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten ikä ja sijoituksen pituus 2000	17
Kuvio 2. Kodin ulkopuolelle sijoitetut 2000, % alle 18-vuotiaista, kunnittainen vaihtelu	18
2. PALVELUJA TUOTTAVAT YKSIKÖT	19
2.1. PERHEKODIT	20
2.1.1. Perhehoitoa koskeva lainsäädäntö	20
2.1.2. Yritysmuotoinen perhekoti	21
2.2. LAITOKSET.....	21
2.2.1. Lastensuojelulaitoksia koskeva lainsäädäntö.....	21
2.2.2. Valtion koulukodit.....	22
2.3. PERUSOIKEUS JA IHMISOIKEUSSÄÄNNÖKSET.....	23
3. LUPAMENETTELY	25
3.1. LUPAMENETTELYN TAVOITTEISTA.....	25
3.2. LUPAMENETTELYÄ OHJAAVAT KESKEISET SÄÄNNÖKSET JA SIIHEN LIITTYVÄ VIRANOMAISTOIMINTA.....	25
3.2.1. Lupahakemus ja sen käsittely viranomaisissa	26
3.3. ASIAKKAIDEN TARVITSEMIEN PALVELUJEN SAATAVUUS	26
3.4. TOIMITILAN SOPIVUUTTA KOSKEVAT ARVIOINTIPERUSTEET	27
3.4.1. Asiakkaan oma huone ja sen koko.....	28
3.4.2. Yhteiset tilat.....	28
3.4.3. Rakennuksen kerrosluku.....	28
3.5. HENKILÖSTÖÄ KOSKEVAT ARVIOINTIPERUSTEET	29
3.5.1. Henkilöstön ja lasten määrät asuinyksikössä.....	29
3.5.2. Henkilöstön koulutustaso	30
3.5.3. Vastuuhenkilön koulutus ja työkokemus.....	32
3.5.4. Yksikön toiminnan taloudelliset edellytykset.....	34
3.6. LASTENSUOJELUN TOIMINTAYKSIKÖIDEN NIMIKKEIDEN KIRJAVUUS	34
4. TOIMIVAN YKSIKÖN VALVONTA.....	36
4.1. VALVONNAN TAVOITTEISTA.....	36
4.2. VALVONTAA OHJAAVAT KESKEISET SÄÄNNÖKSET JA SITÄ TOTEUTTAVAT VIRANOMAISET.....	36
4.2.1. Lääninhallitus	37
4.2.1.1. Toimintayksikön luvan peruutuksen vaikutus lapsen hoitosuhteeseen.....	39
4.2.2. Toimintayksikön sijaintikunta	39
4.2.3. Sijoittajakunta	40
4.3. SOPIMUSMALLIT VALVONTATYÖN APUVÄLINEINÄ.....	41
4.3.1. Lapsikohtainen sopimus	42
4.4. VALVONTAA VAIKEUTTAVIA PUUTTEITA JA RATKAISUEHDOTUKSIA	43
4.4.1. Tarkastuskäyntien dokumentointi.....	43
4.4.2. Yhtenäisen ohjeistuksen puute	44
4.4.3. Lomakkeiden ja palveluntuottajarekisterin uudistaminen	44
4.4.4. Riittävät voimavarat valvontaan.....	45
5. TOIMEKSIANTOSUHTEINEN PERHEHOITO.....	47
5.1. TOIMEKSIANTOSUHTEISTA PERHEHOITOA KOSKEVISTA TERMEISTÄ JA SÄÄNNÖKSISTÄ.....	47
5.2. TOIMEKSIANTOSUHTEISEN PERHEHOIDON VALVONTA	47
5.3. TOIMEKSIANTOSOPIMUS	48
6. TYÖRYHMÄN HAVAITSEMIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ.....	50
6.1. ILMAN HUOLTAJAA MAAHAN TULLEIDEN ULKOMAALAISSLASTEN HUOLENPIDOSTA VASTAAVAT TAHOT ...	50
6.1.1. Huolenpito turvapaikka- tai oleskelulupaprosessin aikana.....	50

6.1.2. Huolenpito turvapaikan tai oleskeluluvan myöntämisen jälkeen	50
6.1.2.1. Sijoitus perheryhmäkotiin.....	50
6.1.2.2. Sijoitus yksityisperheeseen.....	51
6.1.2.3. Kotouttamistoiminnan suhde sosiaalihuoltoon ja lastensuojeluun	51
6.2. PAKOTTEIDEN JA RAJOITUSTEN KÄYTTÖ SEKÄ NIIDEN VALVONTA.....	53
6.2.1. Yksityisissä laitoksissa tehtävät päätökset.....	53
6.3. PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN.....	54
6.3.1. Oppimisongelmat ja nykyiset käytännön ratkaisut.....	54
6.3.2. Opetustoimen voimassa olevan lainsäädännön periaatteet ja muutostarpeet.....	55
6.4. PALVELUJEN KILPAILUTTAMINEN	56
6.5. PALVELUNTUOTTAJA TYÖNANTAJANA.....	57
6.5.1. Perhekotien erityisluonne työyhteisönä ja työnantajana.....	57
6.5.2. Työnohjaus	57
6.6. ASIAKKAITA KOSKEVAT ASIAKIRJAT YKSITYISEN PALVELUNTUOTTAJAN TOIMINTAYKSIKÖSSÄ	58
7. TYÖRYHMÄN KUULEMIEN ASIAKIRJAT YKSITYISEN PALVELUNTUOTTAJAN TOIMINTAYKSIKÖSSÄ	60
7.1. KOULUKOTIEN JA SOSIAALI- JA TERVEYSALAN TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISKESKUKSEN EDUSTAJAT	60
7.2. HALLINTO-OIKEUKSIEN EDUSTAJAT.....	61
7.3. LASTENSUOJELUN KESKUSLIITON AUDITOINTITYÖRYHMÄN, AMMATILLISTEN PERHEKOTIEN LIITON, PERHEHOITOLIITON, SUOMEN KUNTALIITON JA LÄÄNINHALLITUSTEN EDUSTAJAT.....	62
7.4. TYÖMINISTERIÖN, PERHERYHMÄKODIN, KANSAINVÄLISEN LASTENKODIN JA LASTENSUOJELUN KESKUSLIITON SUUNNITTELIJAN KUULEMINEN	63
7.5. OPETUSMINISTERIÖN JA LÄÄNINHALLITUKSEN EDUSTAJAN KUULEMINEN OPETUKSEN JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVISSA ASIOISSA	64
7.6. TOIMEKSIANTOSUHTEISEN PERHEHOIDON ASIAKIRJAT YKSITYISEN PALVELUNTUOTTAJAN TOIMINTAYKSIKÖSSÄ	65
8. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET.....	67
8.1. EHDOTUKSET SÄÄDÖSMUUTOKSIKSI	67
8.1.1. Henkilöstön ja lasten lukumäärät toimintayksiköissä.....	67
8.1.2. Henkilöstön koulutus ja työkokemus.....	67
8.1.3. Toimintayksikön vastuuhenkilöltä edellytettävät vaatimukset.....	68
8.1.4. Yksikön toiminnan taloudelliset edellytykset.....	68
8.1.5. Toimintayksikön sijaintikunnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset.....	68
8.1.6. Sijoittajakunnan ilmoitusvelvollisuus.....	69
8.1.7. Määrämuotoinen sopimus lapsen sijoittamisesta yksityiseen lastensuojeluyksikköön.....	69
8.1.8. Tarkastuskäyntien dokumentointi ja ilmoitukset muille asianosaisille.....	69
8.1.9. Lastensuojeluyksiköiden nimikkeet ja niissä sovellettavat normit henkilöstöstä ja asiakasmäärästä	70
8.1.10. Yksityisen palveluntuottajan velvoite järjestää työnohjaus.....	71
8.1.11. Toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvonta	71
8.2. SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN OPAS	71
8.2.1. Sijaintikunnan lausunto	71
8.2.2. Asiakkaiden tarvitsemien palvelujen saatavuus.....	71
8.2.3. Toimitilan arviointiperusteet	71
8.2.4. Yksityisten palvelujen valvontaa koskeva ohjeistus.....	72
8.3. MUUT	72
8.3.1. Valtion koulukodit.....	72
8.3.2. Lastensuojeluyksiköissä työskentelevien koulutus.....	72
8.3.3. Valvontatehtävää hoitavan henkilöstön koulutus ja riittävyys	72
8.3.4. Lomakkeiden ja palveluntuottajarekisterin uudistaminen	73
8.3.5. Ulkomaalaislain nojalla maassa ilman huoltajaa oleskelevan lapsen tai nuoren sijoitus.....	73
8.3.6. Lastensuojelulain mukaisten pakotteiden ja rajoitusten soveltuvuus perhehoitoon	74
 LIITTEET	
LIITE 1 Työryhmän kuulemat asiantuntijat.....	75
LIITE 2 Kunnan ja lastensuojelun palveluntuottajan välinen puitesopimus	77
LIITE 3 Lapsikohtainen sopimus	79
LIITE 4 Luonnokset työryhmän ehdottamiksi säädösmuutoksiksi	81

1. JOHDANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.3.2000 työryhmän selvittämään lastensuojelun yksityisten sosiaalipalvelujen lupa- ja valvontakäytäntöjen ohjaustarvetta. Tehtävänä oli laatia kyseisille toiminnoille arviointikriteerit vuonna 1998 valmistuneen Yksityisten sosiaalipalveluiden toimintaedellytyksiä pohtineen työryhmän muistion pohjalta (SOSPA-työryhmän muistio, sosiaali- ja terveysministeriön muistioita 1998:17).

SOSPA-työryhmän käsityksen mukaan olisi erityisen tärkeää, että samantyyppisiä toimintayksiköitä arvioidaan koko maassa samanlaisia kriteerejä käyttäen. Tämä nähtiin tärkeäksi yksittäisen asiakkaan, palvelun tuottajan ja toimintaa valvovien viranomaisten oikeusturvan kannalta. Yhtenäisten kriteerien puute vaikeuttaa lupa- ja valvontamenettelyä.

Tähän SOSPA-työryhmän ehdotukseen perustuen sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli:

- Laatia SOSPA-työryhmän esittämien suositusten pohjalta lastensuojelun yksityisten sosiaalipalveluiden lupa- ja valvontamenettelyihin sopivat arviointikriteerit ottaen huomioon asianomaiset säännökset.
- Arvioida, missä määrin vastaavia arviointikriteereitä voisi ja tulisi soveltaa perhehoitajalaissa tarkoitettuun toimeksiantosuhteiseen perhehoitoon sekä miten toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvontaa tulisi nykyisestäään selkiyttää.
- Esittää tarpeelliseksi katsomansa ehdotukset ohjeiksi lupa- ja valvontamenettelyyn.
- Arvioida, onko tarpeen tarkistaa lupa- ja valvontamenettelyä ja toimintakriteereitä koskevia säädöksiä tai antaa asiasta normiluonteisia määräyksiä sekä tehdä tarpeellisilta osin niitä koskevat ehdotukset.

Työryhmän varsinaiseen toimeksiantoon ei kuulunut ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten pakolaisten ryhmä- ja perheryhmäkodit. Työryhmä on kuitenkin ottanut kantaa myös niitä koskeviin kysymyksiin edellä mainituissa asioissa.

Työryhmä on pyrkinyt kartoittamaan kokonaiskuvaa lastensuojelun sosiaalipalveluja tuottavista yksiköistä, pohtinut arviointiperusteita, joita tulisi ottaa huomioon kyseisiä toimintoja arvioitaessa sekä ehdottanut muutoksia tarpeellisin osin voimassa olevaan lainsäädäntöön tai muuhun ohjeistukseen. Tästä syystä työryhmä on arvioinut myös valtion koulukotien erityispiirteitä, niiden suhdetta muihin lastensuojeluyksiköihin sekä koulukotipaikkojen riittävyyttä.

Työnsä aikana työryhmä on kuullut useita asiantuntijoita ja pyrkinyt huomioimaan heiltä saatuja palautteita ja toivomuksia. Työryhmän kuulemia tahoja ovat olleet koulukodit, Stakes, hallinto-oikeudet, Lastensuojelun keskusliiton auditointityöryhmä, Ammatillisten perhekotien liitto, Perhehoitoliitto, Opetusministeriö, Etelä-Suomen lääninhallitus sekä Espoon, Helsingin ja Jyväskylän kaupungin perhehoitotoimistojen edustajat. Kuultujen nimet luetellaan liitteessä numero 1.

Raportin rakenteesta

Raportissa on pyritty ensin kuvaamaan palveluja tuottavia yksiköitä ja niitä koskevia lakeja ja muita säännöksiä tämänhetkisen tilanteen mukaan. Kappaleessa kolme keskitytään **lastensuojelun yksityisiä sosiaalipalveluja** koskevaan lupamenettelyyn ja kappaleessa neljä sen valvontaa koskeviin kysymyksiin ja kehittämistarpeisiin. **Toimeksiantosuhteista perhehoitoa** koskevat kysymykset käsitellään erikseen kappaleessa viisi. **Työryhmän havaitsemia erityiskysymyksiä** on käsitelty kappaleessa kuusi. **Kuulemistilaisuuksia** ja niissä nousseita asioita raportoidaan kappaleessa seitsemän. Työryhmän tekemät **ehdotukset** on käsitelty kussakin kappaleessa asiayhteydessään, mutta sen lisäksi ne on koottu erilliseksi kappaleeksi kahdeksan.

Tekstissä on käytetty *kursiivia* aina kun siinä on suora lainaus säädöstekstistä. Raportin kirjoittamiseen ovat osallistuneet sihteerin lisäksi Sari Kauppinen (Lastensuojelu 2000 tilastojen valossa sekä luku 4.4.3., Lomakkeiden ja palveluntuottajarekisterin uudistaminen) ja Tapio Rätty (osittain kappale 6.6, jossa käsitellään asiakkaita koskeviin asiakirjoihin ja asiakkaan tietosuojaan liittyviä kysymyksiä).

Lastensuojelu 2000 tilastojen valossa

Stakesin lastensuojelurekisterin mukaan kodin ulkopuolelle sijoitettuna oli vuonna 2000 yhteensä 12 870 lasta ja nuorta. Heistä 7 316 oli huostaan otettuja, 3 494 avohuollon tukitoimenpiteenä sijoitettuja ja 1 886 jälkihuollossa. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrä on viime vuosina noussut muutamalla sadalla joka vuosi. Lastensuojelun kokonaisuuden selvittämiseksi Stakes pyytää kunnilta myös summatietona lastensuojelun avohuollon piirissä olleiden lasten ja nuorten määrän. Vuonna 2000 avohuollon piirissä oli 49 351 lasta ja nuorta.

Taulukko 1. Kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret 1970 – 2000

	Perhe- hoito	Laitos- ja muu huolto	Yhteensä	% alle 18-v.	Huostaan- otetut 1)	Siitä tahdon- vastaiset	Avohuollon piirissä lapsia ja nuoria
1970	5 476	7 108	12 584	0,9	..	..	..
1975	5 378	5 548	10 926	0,9	..	..	..
1980	4 917	4 260	9 177	0,8	..	..	..
1983	4 724	3 999	8 723	0,7	..	..	..
1987	4 645	3 750	8 395	0,7	6 428	634	..
1991	4 346	4 378	8 724	0,8	6 203	760	..
1992	4 698	4 716	9 414	0,8	6 382	925	23 456
1993	4 917	4 771	9 688	0,8	6 393	1 031	24 691
1994	5 038	5 170	10 208	0,9	6 403	1 091	27 816
1995	5 318	5 379	10 697	0,9	6 478	1 128	30 686
1996	5 440	5 684	11 124	1,0	6 474	1 035	33 269
1997	5 622	6 142	11 764	1,0	6 803	1 092	35 809
1998	5 591	6 419	12 010	1,0	6 778	1 150	39 666
1999	5 681	6 543	12 224	1,1	6 802	1 153	43 679
2000	5 871	6 999	12 870	1,1	7 316	1 300	49 351

1) Huostaanoton käsite on muuttunut vuoden 1984 jälkeen siten, ettei tilastotietoa vuotta 1984 edeltävältä ajalta voida esittää vertailukelpoisena

Lähde: Stakes / StakesTieto, Lastensuojelurekisteri

Kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista vajaa puolet oli kouluikäisiä eli 7 – 15-vuotiaita. Alle kouluikäisiä oli 19 prosenttia, 16 – 17-vuotiaita 17 prosenttia ja 18 vuotta täyttäneitä 18 prosenttia. Kodin ulkopuolelle sijoitetuista 38 prosenttia oli ollut sijoitettuna alle vuoden, 36 prosenttia yhdestä kolmeen vuoteen, 18 prosenttia neljästä yhdeksään vuoteen ja 8 prosenttia vähintään 10 vuotta. Uusia sijoituksia tehtiin vuonna 2000 noin 3 700 ja uusia huostaanottoja noin 1 300.

Taulukko 2. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten ikä ja sijoituksen pituus 2000

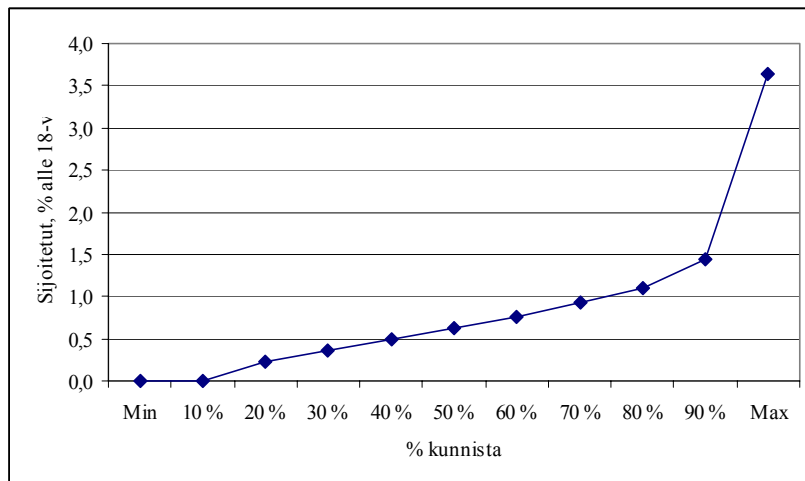
Ikä	Kodin ulkopuolelle sijoitetut		Uudet sijoitukset		
	Yhteensä	siitä huostassa	Yhteensä	siitä huostassa	siitä tahdonvastaiset
0-6	2 396	1 269	1 348	435	90
7-11	2 786	2 010	840	289	49
12-15	3 137	2 269	885	372	63
16-17	2 250	1 768	523	235	36
18-20	2 301	-	112	-	-
Yhteensä	12 870	7 316	3 708	1 331	238

Viimeisimmän sijoituksen pituus	Kodin ulkopuolelle sijoitetut		Siitä huostassa		siitä tahdonvastaiset	
	N	%	N	%	N	%
Alle 1 vuosi	4 933	38	1 894	26	362	28
1-3 vuotta	4 586	36	2 293	31	409	31
4-9 vuotta	2 270	18	2 074	28	376	29
10 vuotta tai enemmän	1 081	8	1 055	14	153	12
Yhteensä	12 870	100	7 316	100	1300	100

Lähde: Stakes / StakesTieto, Lastensuojelurekisteri

Koko maassa kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrä vastasi 1,1 prosenttia alle 18-vuotiaista. 78 prosentissa kunnista tämä luku oli koko maan keskiarvoa pienempi. Kodin ulkopuolelle sijoitettuja ei ollut lainkaan 52 kunnassa (12 prosenttia kunnista). Kaupunkimaisissa kunnissa oli kodin ulkopuolelle sijoitettuna suhteessa enemmän lapsia kuin taajaan asutuissa ja maa-seutumaisissa kunnissa.

Kuvio 2. Kodin ulkopuolelle sijoitetut 2000, % alle 18-vuotiaista, kunnittainen vaihtelu



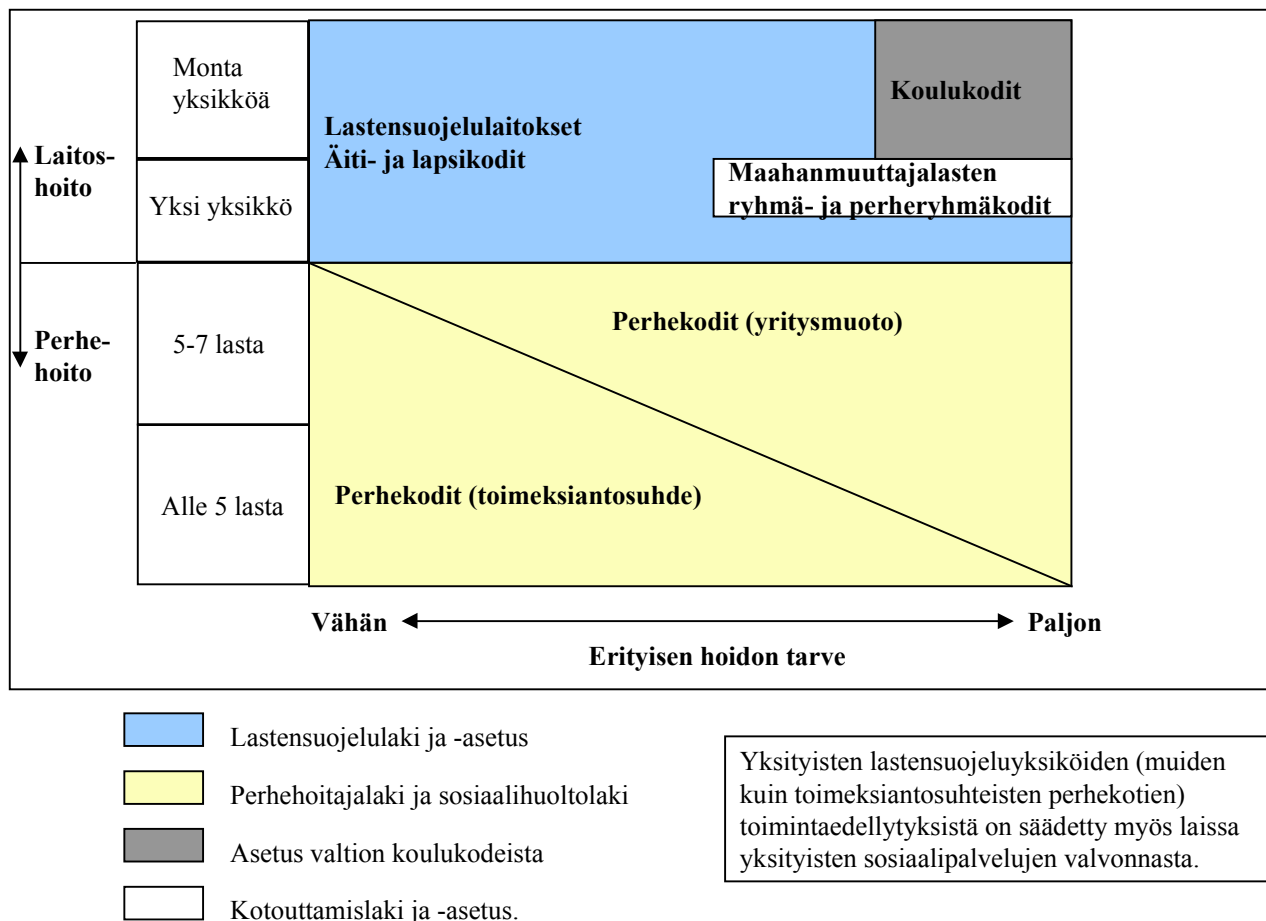
Lähde: Stakes / StakesTieto, Lastensuojelurekisteri

Lastensuojelun laitoshoidosta 38 prosenttia oli kuntien, 2 prosenttia kuntayhtymien, 4 prosenttia valtion ja 56 prosenttia yksityisten palveluntuottajien tuottamaa vuonna 2000. Sekä ammatillisen perhekotitoiminnan että toimeksiantosopimukseen perustuvan perhehoidon tuottavat käytännössä kokonaan yksityiset henkilöt tai yhteisöt. Vain muutama perhekoti on kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämä. Yksityisiä lastensuojelulaitoksia oli vuonna 2000 yhteensä 143, ammatillisia perhekoteja 116 ja toimeksiantosopimuksen tehneitä perhekoteja 3 357.

2. PALVELUJA TUOTTAVAT YKSIKÖT

Lastensuojelun sosiaalipalveluja tuottavia yksiköitä toimii tällä hetkellä hyvin kirjavilla nimikkeillä, kuten perhekoti, ammatillinen perhekoti, perheryhmäkoti, pienryhmäkoti, lastenkoti, nuorisokoti ja niin edelleen. Nämä nimikkeet eivät kuitenkaan suoraan kerro yksiköiden toiminnan luonteesta tai niiden eroista. Yksiköllä, josta käytetään nimitystä perhekoti, saattaa olla laitoslupa, lastenkodin asiakkaiden ikärakenne voi olla 0 – 18 vuotta ja niin edelleen. Tässä kappaleessa pyritään kuvaamaan nimikkeitä sellaisina, kuin ne tällä hetkellä esiintyvät lainsäädännössä.

Kuntien ja valtion lisäksi palveluja tuottavat järjestöt, yhteisöt sekä yksityiset henkilöt perhekotitoimintana tai yksityisenä laitoksena. Nimikkeiden kirjavuuden lisäksi tunnusomaista on myös näiden yksiköiden toimintaa sääntelevien lakien ja normien hajanaisuus. Asiaa kuvataan seuraavassa kuviossa.



Lastensuojeluyksiköiden toiminnassa sekä niitä koskevassa lupa- ja valvontamenettelyssä on kuviossa mainittujen erityislakien ohella sovellettava elinkeinotoimintaa ja hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Myös perusoikeudet sekä ihmisoikeussopimukset ja muut kansainväliset säännökset tulee ottaa huomioon.

2.1. Perhekodit

2.1.1. Perhehoitoa koskeva lainsäädäntö

Perhehoitoa koskevat yleiset säännökset sisältyvät sosiaalihuoltolain (710/1982, SHL) 25-26 a §:ään. Nämä säännökset koskevat sekä yksityisenä sosiaalipalveluna tuotettua perhehoitoa että kuntien tai kuntayhtymien toimintana toteutettua toimeksiantosuhteista perhehoitoa. Yksityisiä perhekoteja koskevat lisäksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996, valvontalain säännökset. Kuntien ja kuntayhtymien järjestämään toimeksiantosuhteiseen perhehoitoon puolestaan sovelletaan vuonna 1992 säädettyä perhehoitajalakia (312/1992) sekä siihen liittyvää asetusta perhehoitajalle maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta (420/1992, perhehoitaja-asetus).

Perhehoito on sosiaalihuoltolain 17 §:n mukainen sosiaalipalvelu, jonka järjestämisestä vastaa kunnan sosiaalitoimi. Lain 25 §:n mukaan *perhehoidolla tarkoitetaan henkilön hoidon, kasvatuksen tai muun ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämistä hänen oman kotinsa ulkopuolella yksityiskodissa. Perhehoidon tavoitteena on antaa perhehoidossa olevalle henkilölle mahdollisuus perheenomaiseen hoitoon ja läheisiin ihmissuhteisiin sekä edistää hänen perusturvallisuuttaan ja sosiaalista kehitystään. Perhehoitoa annetaan henkilölle, jonka hoitoa, kasvatusta tai muuta huolenpitoa ei voida tarkoituksenmukaisesti järjestää hänen omassa kodissaan tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita hyväksi käyttäen ja jonka ei katsota olevan laitoshuollon tarpeessa.*

Perhekodilla tarkoitetaan lääninhallituksen luvan saanutta yksityistä perhekotia tai perhehoitajalain (312/1992) 1 §:ssä tarkoitettua yksityiskotia, jossa annetaan perhehoitoa toimeksiantosuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään (SHL 26 §).

Kunta voi järjestää perhehoitoa, kuten muitakin sosiaalipalveluitaan, eri tavoin: tekemällä toimeksiantosopimuksen yksityisen perheen kanssa, ottamalla perhehoitajan virka- tai työso-
pimussuhteeseen, ostamalla perhehoitoa yksityiseltä perhekodilta tai olemalla jäsenenä perhehoitoa järjestävässä kuntayhtymässä tai muutoin kuntien sopimukseen perustuvana yhteistoi-
mintana (kuntalaki, 365/1995, 76 § sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, 733/1992, STVOL, 4 §).

Toimeksiantosuhteista perhehoitoa koskeva lakiuudistus tuli voimaan 1.7.1992. Sen jälkeen samat säännökset ovat ohjanneet perhehoitoa riippumatta siitä, minkä sosiaali- tai terveystal-
velun toteuttamiseksi sitä järjestetään (lastensuojelu, kehitysvammahuolto, vanhusten huolto, mielenterveyspalvelu) taikka mikä taho hoidon käytännössä järjestää.

Perhehoitoa koskevan lakiuudistuksen seurantaan koskevassa Stakesin kuntakyselyyn pe-
rustuvassa raportissa (Antikainen - Kivinen, 1995 s. 54) todetaan vastaajien mielipiteiden ja-
kautuvan kahtia. Kyselyyn vastanneista osa katsoi, että uusi lainsäädäntö selkeytti tilannetta,
kun taas toisen puolen mielestä määräykset ovat liian väljät ja käytäntö on siksi muodostunut
kirjavaksi. Yhtä mieltä vastaajat näyttivät olleen yksityisiä ostopalveluja tarjoavien perheko-
tien epäselvästä asemasta sekä eron hämärtymisestä perinteisen sijaisperheen ja yksityisen
hoivakotiyrittäjän välillä.

Toimeksiantosuhteista perhehoitoa valvotaan kuten muitakin kunnan tuottamia sosiaalipal-
veluja.

2.1.2. Yritysmuotoinen perhekoti

Lastensuojelun sijaishuollossa perhekodilla tarkoitetaan useimmiten yritystä tai yhteisöä, joka myy palvelujaan kunnalle. Erotukseksi toimeksiantosuhteisesta perhekodista tällaisesta perhekodista on ryhdytty käyttämään uutta käsitettä **ammattillinen perhekoti**. Ammatillisessa perhekodissa saattaa lasten kanssa asuvien, toiminnasta vastaavien henkilöiden lisäksi olla myös ulkopuolista palkattua henkilökuntaa.

Lastensuojelun palveluntuottajina toimii perheenomaisten yksiköiden lisäksi sellaisia perhekodeiksi itseään kutsuvia yksiköitä, joissa kukaan ei asu hoidettavien kanssa vaan työntekijät työskentelevät työvuorolistojen mukaan. Nämä yksiköt ovat tosiasiallisesti laitoksia ja niillä tulee olla lastensuojelulain 33 §:n mukainen lupa.

Työryhmän käsityksen mukaan perheenomaisessa yhteisössä toteutuva vanhemmuus ja vahva ammatillinen osaaminen ovat olennaisia tunnusmerkkejä ammatilliselle perhekodille. Siten perhekodeiksi luonnehditut sijaishuoltoyksiköt, joissa sijoitetut lapset ja nuoret asuvat tosiasiallisesti eri rakennuksissa kuin perhekodin vanhemmat, eivät täytä perhekodin tunnusmerkkejä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa itsenäistymässä olevat nuoret asuvat perhekodin läheisyydessä omissa asunnoissaan.

Työryhmän tiedossa olevia erilaisia lastensuojeluyksiköiden käyttämiä nimikkeitä ovat perhekoti, perheryhmäkoti, tukikoti, perhekuntoutuskoti, turva- ja hoitokoti, pienryhmäkoti ja palvelukoti. Nimikkeiden perusteella ei voi yksiselitteisesti päätellä, onko yksiköllä valvontalain mukainen lupa ammatillisen perhekodin ylläpitoon vai onko se lastensuojelulaissa (683/1983, LSL) tarkoitettu lastensuojelulaitos.

Yksityisten perhekotien valvontaa koskevat säännökset sisältyvät valvontalakiin ja lastensuojelulakiin.

2.2. Laitokset

2.2.1. Lastensuojelulaitoksia koskeva lainsäädäntö

Lastensuojelulaitoksia koskevat lastensuojelulain ja -asetuksen (1010/1983, LSA) säännökset pääosin siitä riippumatta, onko kyseessä yksityinen laitos vai kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämä laitos.

Lastensuojelulain 29 §:n mukaan *lastensuojelulaitoksia, joissa voidaan järjestää lapsen sijaishuoltoa ja laitoshuoltoa avohuollon tukitoimena ovat lastenkodit, nuorisokodit ja koulukodit sekä muut näihin rinnastettavat lastensuojelulaitokset.*

Lastensuojeluasetuksen 8.1 §:n mukaan *lastensuojelulaitoksessa on yksi tai useampi asuinyksikkö. Jos laitoksessa on useita yksiköitä, voivat ne toimia erillisinä. Asuinyksikössä saadaan yhdessä hoitaa enintään kahdeksaa lasta tai nuorta ja samaan rakennusryhmään sijoitettuna enintään 24 lasta tai nuorta. Kiireellisissä tapauksissa asuinyksikössä tai laitoksessa voidaan lyhytaikaisesti hoitaa useampaakin lasta tai nuorta.*

Lastensuojelulain 30 §:ssä säädetään, että *laitoksessa on oltava asianmukaiset ja riittävät toimitilat ja toimintavälineet sekä tarpeellinen määrä sosiaalihuollon ammatillista ja muuta henkilöstöä*. Lastensuojelulaitosten henkilöstöstä säädetään lastensuojeluasetuksen 8.2 §:ssä. Sen mukaan *lastensuojelulaitoksessa tulee asuinyksikköä kohden olla lasten ja nuorten huoltoon sekä hoitoon nähden riittävä henkilökunta, kuitenkin vähintään viisi hoito- ja kasvatus-tehtävissä toimivaa työntekijää*.

Säädetyistä henkilöstö- ja muista mitoituksista voidaan poiketa muun muassa *perheryhmäkodin, äiti- ja lapsikodin...tai itsenäistyville nuorille tarkoitetun asuinyksikön kohdalla* (LSA 8.3 §) taikka lääninhallituksen erityisestä syystä myöntämällä luvalla (LSA 8.4 §).

2.2.2. Valtion koulukodit

Myös valtion koulukodit, joita on Suomessa 6, ovat lastensuojelulain mukaisia lastensuojelulaitoksia. Ne on tässä kuitenkin nostettu erikseen omaksi kappaleekseen koulukotien oman lainsäädännön (asetus valtion koulukodeista 769/1978, koulukotiasetus) ja myös erilaisen historiallisen kehityskulun vuoksi.

Koulukotien perinteinen tehtävä on ollut auttaa erityisesti vaikeahoitoisia nuoria. Tätä tehtävää hoitamaan ovat myös kunnat ja yksityiset palveluntuottajat perustaneet toimintayksiköitä, joissa on oma koulu. Varsinaiset koulukodit ovat valtion ylläpitämiä laitoksia ja ne ovat yleensä muita lastensuojelulaitoksia suurempia, moniosastoisia yksiköitä.

Lääninhallitusten on lastensuojeluasetuksen 16 §:n mukaan *seurattava lastensuojelulaitoksen toimintaa ja valvottava erityisten rajoitusten käyttöä*. Koulukodit ovat vuosittain raportoineet lääninhallituksille lastensuojelulain perusteella tekemistään rajoituspäätöksistä.

Valtion koulukotien valvontaa koskeva erityissäännös sisältyy lisäksi valtion koulukodeista annetun asetuksen (769/1978, koulukotiasetus) 3 §:ään. Sanotun säännöksen mukaan laitosten toiminnan yleinen johto ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämisskeskukselle, Stakesille. Lisäksi asetuksen 27 §:ssä säädetään, että laitoksen, asianomaisen (lapsen sijoittaneen) sosiaalilautakunnan, lääninhallituksen, oppilaan ja hänen huoltajansa on oltava keskenään yhteistyössä oppilaan huollon järjestämisessä ja siihen liittyvissä kysymyksissä.

Koulukodit ovat viime vuosina kehittäneet toimintaansa merkittävästi: ne ovat hankkineet perhekeskeistä ja ratkaisukeskeistä koulutusta sekä vahvistaneet osaamistaan mielenterveys- ja päihdetyön alueella. Koulukotien yhteyteen on myös perustettu perhekoteja, joiden vahvuudeksi suhteessa yksittäisiin perhekoteihin voi nähdä hyvän taustaorganisaation tuen.

Vaativan, koulukotityyppisen toiminnan tarve ylittää selvästi sen tarjonnan. Tällaiselle toiminnalle on tyypillistä, että sen asiakkaisiin joudutaan ajoittain moninkin tavoin soveltamaan lastensuojelulaissa säädettyjä pakotteita ja rajoituksia. Työryhmän käsityksen mukaan olisi suotavaa, että vaativin hoito keskitettäisiin valtion ylläpitämiin lastensuojeluyksiköihin.

- Työryhmä katsoo, että valtion tulisi nykyistä laajemmin ottaa vastuu kaikkein vaativinta huolenpitoa tarvitseville lapsille tuotettavista sijaishuollon palveluista. Tällaisen huolenpidon kysyntä on kasvanut voimakkaasti 1990-luvun alun jälkeen, jolloin osa valtion

koulukodeista lakkautettiin. Työryhmä toteaa, että tällainen kehitys on toteutumassa vaikeahoitoisten, vaarallisten nuorten psykiatrisessa hoidossa.

2.3. Perusoikeus ja ihmisoikeussäännökset

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perusoikeussäännökset uudistettiin täydellisesti vuonna 1995 muuttamalla silloista Suomen hallitusmuotoa. Hallitusmuodon perusoikeuksia koskeva II luku sisällytettiin lähes sellaisenaan uuteen maaliskuun alussa 2000 voimaan tulleeseen Suomen perustuslain (731/1999) 2 lukuun.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan mm. iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännökseen sisältyy lisäksi erityinen lapsia koskeva säännös, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet siten kuin lailla tarkemmin säädetään. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Menettelyä koskevista oikeusturvakeista säädetään perustuslain 21 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkiselle vallalle yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslaki sisältää myös nimenomaisen säännöksen niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun hallintotehtäviä luovutetaan muille kuin viranomaisille. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 § koskee myös kunnallishallintoa, joten kunnat ja kuntayhtymät voivat antaa julkisia tehtäviä muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi vain lain tähän antaman valtuutuksen nojalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset tehtävät ovat perustuslain säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä, joten yksityisten palvelujentuottajien asemaa niiden hoitamisessa on arvioitava tässä säännöksessä asetettujen vaatimusten valossa.

Toisaalta perustuslain 18 §:ssä turvataan jokaiselle oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Sen vuoksi elinkeinotoiminnan vapautta voidaan rajoittaa vain lain ta-soisin säännöksin.

3. LUPAMENETTELY

3.1. Lupamenettelyn tavoitteista

Yksityisen toimintayksikön perustamiseen liittyvä lupamenettely on ennakollista valvontaa. Sillä pyritään takaamaan asiakkaille soveltuva ja laadultaan hyvä palvelu sekä hyvä kohtelu ja turvaamaan asiakkaiden oikeussuojaa jo ennakolta. Lupamenettelyssä on kyse laillisuus-, ei tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Toisin sanoen lupa on aina myönnettävä, kun lainsäädännössä luvan saamiselle määritellyt edellytykset täyttyvät.

Lupakriteerien tulisi olla säännelty niin, että lupamenettelyvaiheessa voidaan huolellisesti tutkia lastensuojelupalvelujen tuottajaksi aikovan henkilön tai yrityksen todellista kykyä huolehtia vaikeasti oirehtivien lasten ja nuorten tarpeista. Asiaa tutkittaessa on ennen kaikkea pidettävä mielessä lapsen etu. Lupamenettelyn tulisi taata vähimmäisedellytykset sille, että yksikön toimitilat sekä sen henkilöstön koulutus ja työkokemus turvaavat sijoitetuille lapsille ja nuorille eheyttävän ja turvallisen kasvuympäristön. Samoin on turvattava yrittäjien oikeusturva sekä heidän oikeutensa tasavertaiseen ja oikeudenmukaiseen kohteluun eri puolilla Suomea. Työryhmän jäljempänä esittämät ehdotukset on laadittu ottaen nämä tavoitteet huomioon.

3.2. Lupamenettelyä ohjaavat keskeiset säännökset ja siihen liittyvä viranomaistoiminta

Valvontalain 5 §:ssä säädetään luvasta seuraavasti:

”Yksityisen palveluntuottajan, joka jatkuvasti liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lääninhallituksen lupa ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista. Luvasta tulee ilmetä palvelun tuottajan toimiala ja toiminnan laajuus. Toiminnan lopettamisesta on myös ilmoitettava lääninhallitukselle. Lupa myönnetään kirjallisesta hakemuksesta palvelun tuottajalle, joka täyttää lain 3 §:ssä säädetyt edellytykset. Lääninhallituksen on suoritettava tarkastus ympärivuorokautista palvelutoimintaa harjoittavassa yksityisessä toimintayksikössä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on saanut toiminnan aloittamista tai muuttamista koskevan hakemuksen. Yksityisen lastensuojelulaitoksen tarvitsemasta luvasta on voimassa, mitä lastensuojelulain 33 §:ssä säädetään.”

Lastensuojelulain 33 §:n mukaan taas yksityisen lastensuojelulaitoksen perustamiseen, laajentamiseen ja toiminnan olennaiseen muuttamiseen antaa luvan lääninhallitus.

Valvontalain 3 §:ssä säädetään toimintaedellytyksistä seuraavaa: *Toimintayksikön tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva. Henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidettavien lukumäärään nähden. Siellä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä toiminnan edellyttämä henkilöstö. Henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet kuin mitä kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vaaditaan. Siltä osin kuin valvontalakia sovelletaan perhehoitoon, perhekodin henkilöstön on täytettävä sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa säädetty kelpoisuus. (3.1 ja 3.2 §) Siten yksityisesti tuotetussa perhekotihoidossa on tiukemmat vaatimukset henkilöstön ammatilliselle kelpoisuudelle kuin toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa.*

3.2.1. Lupahakemus ja sen käsittely viranomaisissa

Valvontalain mukaan luvan myöntäjä on asianomainen lääninhallitus, käytännössä lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto. Luvan saamiseksi on tehtävä hakemus, josta ilmenevät muun muassa kiinteistöä, henkilöstöä sekä hakemuksessa tarkoitetusta toiminnasta vastaavaa henkilöä ja toiminnan sisältöä koskevat tiedot. Hakemuksen liitteenä tulee muun ohella olla lausunto palo- ja terveysturvaviranomaisilta sekä toimintayksikön sijaintikunnan sosiaalilautakunnalta.

Lupaa harkittaessa arvioidaan hakijaa, tiloja, toimintavälineitä ja henkilöstöä nimenomaan aiotun toiminnan kannalta. Esimerkiksi aikaisemmin päihdehuoltoa antanut yksikkö ei voi ilman eri hakemusta laajentaa toimintaansa lastensuojeluun. Yrittäjän vaihtaessa kiinteistöä on myös tässä uudessa kiinteistössä suoritettava asianmukaiset tarkastukset ja haettava toimintaa varten uusi lupa.

Sosiaalipalveluja tarjotaan monilla elämän alueilla; mielenterveysongelmaiset, kehitysvammaiset, vanhukset sekä lastensuojelulapset ja -nuoret ovat kaikki avun tarvitsijoita. Yksistään jo lastensuojelun alueella tarvitaan niin moninaisia palveluita ja monenlaisia yrittäjiä, että palveluntuottajan ammatillisen pätevyyden arviointi on hyvin vaativaa sekä aikaa ja henkilöstövoimavaroja sitovaa toimintaa.

Lupamenettelyssä on havaittu puutteita sekä hakijan että lupaviranomaisten kannalta. Yhtenäisten arviointiperusteiden puute on vaikeuttanut kummankin osapuolen asemaa. Ongelma on havaittu sekä lääninhallituksissa että niille lausuntoja antavissa, toimilupaa hakeneiden yksiköiden sijaintikunnissa. Tällä hetkellä ei ole olemassa säädöksiä, normeja eikä yhteneväistä käytäntöä sijaintikunnan lausunnon sisällöstä. Tarvittaessa lääninhallituksen on mahdollista pyytää sijaintikunnalta lisälausuntoa ja myös muita selvityksiä päätöksentekonsa pohjaksi.

Lääninhallitusten soveltamat arviointiperusteet eroavat käytännössä merkittävästi toisistaan. Perustuslaissa säädetty oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja elinkeinon harjoittamisen vapauksen edellyttävät kuitenkin, että lupamenettelyyn luodaan riittävän yhtenäiset arviointiperusteet, joita sovelletaan samalla tavoin koko maassa. Arviointiperusteita käsitellään jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

- Työryhmä toteaa, että sijaintikunnan sosiaalilautakunnan lausunto tulee valmistella huolellisesti perehtyen hakijan tilanteeseen. Siinä tulisi arvioida hakijan koulutusta, kokemusta ja soveltuvuutta tehtävään sekä hakemuksessa tarkoitetun palvelutoiminnan vaikutuksia kunnan palvelujärjestelmään. Lausuntojen yhtenäistämiseksi ja niiden tason parantamiseksi ehdotetaan laadittavaksi opastasoiset suositukset ja niihin liittyvä lausuntolomake.

3.3. Asiakkaiden tarvitsemien palvelujen saatavuus

Perhekoteihin tai yksityisiin laitoksiin sijoitetut lastensuojelulapset tarvitsevat uudessa asuinkunnassaan muun muassa koulun, perheneuvolan, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluja. Lastensuojelulain 45.4 §:n mukaan *kunnan, jossa lapsi tai nuori on avo- huollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna tai jälkihuollossa, on järjestettävä yhteistyössä 1 ja 2 momentin mukaan vastuussa olevan kunnan kanssa lapselle tai nuorelle hänen*

huollon tai hoidon tarpeensa edellyttämät palvelut ja tukitoimet, joista aiheutuvat kustannukset kunta on oikeutettu perimään vastuussa olevalta kunnalta. Tämä säännös ei nykyisin koske sijaintikunnan koulutointia, josta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Sijaishuollossa olevien lasten opetukseen liittyvistä ongelmista on tässä raportissa erillinen luku 6.3.

Voimassa olevat säännökset eivät edellytä, että yrittäjä selvittää lupamenettelyvaiheessa riittävästi tulevan asiakaskuntansa tarvitsemien palvelujen saatavuuden sijaintikunnassa. Joissakin lääninhallituksissa tämä on koettu ongelmalliseksi. Niissä on havaittu hyväksi käytäntö, jossa ensimmäisiin keskusteluihin yrittäjän ja lääninhallituksen edustajien kanssa kutsutaan mukaan myös toimilupaa hakevan yksikön sijaintikunnan koulutoimen ja terveydenhuollon edustajat. Tavoitteena on tällöin varmistua etukäteen siitä, että lapsille ja nuorille on turvattavissa heidän tarvitsemansa erityispalvelut, kuten erityisopetus tai terapiapalvelut.

- Yksityisen lastensuojeluyrittäjän tulisi työryhmän käsityksen mukaan jo lupamenettelyvaiheessa tarvittaessa selvittää, miten toimintayksikössä tai sen sijaintikunnassa voidaan turvata lasten ja nuorten mahdollisuudet saada tarpeittensa mukaiset erityispalvelut. Ne voidaan turvata toimintayksikön omana toimintana, yhteistyössä julkisten palveluntuottajien kanssa tai ostopalveluna. Asiaa olisi tarpeen korostaa sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa.

Työryhmä toteaa lisäksi, että yksikön terveydenhuoltopalveluista vastaavilla henkilöillä tulee aina olla terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) mukainen oikeus toimia terveydenhuollon ammattihenkilönä.

3.4. Toimitilan sopivuutta koskevat arviointiperusteet

Valvontalain 3 §:n mukaan

... toimintayksikön tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva.

Lääninhallituksen on valvontalain 5.3 §:n mukaan aina suoritettava toimintayksikössä tarkastus, ennen kuin lupa voidaan myöntää. Toiminnan laatu vaikuttaa siihen, miten kiinteistöä arvioidaan toiminnan kannalta. Ammatillista perhekotitoimintaa eivät sido esimerkiksi paloviranomaisten puolelta yhtä tiukat säädökset kuin lastensuojelulaitosta.

Arvioitaessa sitä, täyttääkö lupahakemuksen mukainen toimitila valvontalaissa säädetyt edellytykset, tulee lääninhallitukselle lausuntoa valmistelevan viranomaisen arvioida, millaiset tilat ovat riittävän hyvät soveltuakseen annettavalle hoidolle ja huolenpidolle. Arviointia ei voida nykyisin perustaa säännöksiin tai valtakunnallisiin ohjeisiin. Asiaa on pohdittu SOSPA-työryhmän muistiossa eri näkökulmista ja työryhmä on esittänyt omat perustellut suosituksensa. Ne eivät kuitenkaan ole sitovia normeja eivätkä ministeriön antamia ohjeita.

- Työryhmän käsityksen mukaan lastensuojeluyksiköiden toimitiloista tulisi antaa valtakunnallisesti sovellettavat arviointiohjeet sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa. Jäljempänä on työryhmän kannanottoja soveltuvista arviointiperusteista.

3.4.1. Asiakkaan oma huone ja sen koko

SOSPA-työryhmän esittämän arvion mukaan kahden tosilleen vieraan henkilön sijoittaminen samaan huoneeseen ei ole perusteltua. Lisäksi työryhmä toteaa muistiossaan, että pitkäaikaisessa asumisessa tulisi tiloille asettaa myös kodinomaisuuden vaatimus. Tästä syystä työryhmä esitti, että asiakkaan omaan huoneeseen tulisi mahtua sängyn lisäksi muitakin huonekaluja, esimerkiksi tuoleja ja pöytä. SOSPA-työryhmän suositus oli, että yhden hengen asuinhuoneen tulisi olla pinta-alaltaan vähintään 12 – 15 m² ja kahden hengen asuinhuoneen vähintään 16 – 20 m².

- Työryhmä pitää tärkeänä, että jokaisella lapsella on oma huone, jollei se toiminnan luonne huomioon ottaen ole selvästi epätarkoituksenmukaista. Tällainen tilanne saattaa olla esimerkiksi yksikössä, jossa hoidetaan vain sellaisia alle kouluikäisiä lapsia, joiden ei ole tarkoitus asua yksikössä enää murrosiässä, kun heidän yksityisyyden tarpeensa on suuri. Samoin yksikössä, joissa lapsi on sijoitettuna yhdessä vanhempansa tai muun huoltajansa kanssa. Myös näissä yksiköissä sijoitus on yleensä luonteeltaan lyhytaikainen (esimerkiksi perhekuntoutusta antavissa lastensuojeluyksiköissä sekä ensi- ja turvakodeissa, joissa saman perheen jäsenet asuvat yhdessä).

3.4.2. Yhteiset tilat

Paitsi lasten ja nuorten omia tiloja tarvitaan yksikössä myös yhteisiä tiloja, joiden tulee olla suhteessa sijoitettavien lasten enimmäismäärään. Tilojen tulee palvella niin yhdessä tekemisen kuin yksityisyyteen vetäytymisenkin tarvetta. Asuinyksikössä asuvien lasten enimmäismäärän sääntelyllä on tavoiteltu asuinyksiköiden kodinomaisuutta ja lapselle tuttua ja turvallista pienryhmää kasvuympäristönä sekä riittävää vuorovaikutusta hoito- ja kasvatushenkilöstön kanssa.

- Toimitilojen tulee tarjota asukkaille mahdollisuus sekä yhteiseen tekemiseen että yksityisyyteen.

3.4.3. Rakennuksen kerrosluku

Toimintayksiköksi esitetyn rakennuksen kerrosluku otetaan myös huomioon arvioitaessa toimitilojen sopivuutta. Käytännössä sekä kuntien omat että yksityiset lastensuojeluyksiköt ovat usein monikerroksisia.

Rakennuskohtaiset paloturvallisuussäännökset ovat keskeinen kriteeri muun muassa sille, missä tiloissa asiakkaat voivat nukkua. Asiaa on aina arvioitava suhteessa siihen, millaisia asiakkaita kyseessä olevassa yksikössä aiotaan hoitaa: minkä ikäisiä lapsia tai nuoria yksiköön on tarkoitus sijoittaa ja onko jollakulla heistä mahdollisesti liikuntaesteitä. Eri lääninhallitusten paloviranomaisilla on erilaisia tulkintoja siitä, voiko ammatillinen perhekoti toimia useampikerroksisessa rakennuksessa.

- Toimitilojen kerrosluvusta ei työryhmän käsityksen mukaan voi antaa yksiselitteisiä ohjeita, vaan asiaa tulee arvioida tapauskohtaisesti asiakaskunnan mukaan. Asiaa saattaa olla perusteltua arvioida sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön oppaassa.

3.5. Henkilöstöä koskevat arviointiperusteet

Henkilöstöön kohdistuvat arviointiperusteet riippuvat yksikön tarjoamien palvelujen ja toiminnan luonteesta. Perhehoitajalain mukaisessa toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa ei vanhemmilta yleensä vaadita varsinaista koulutusta, vain sopivuutta. Kuitenkin, jos hoidettavien määrä ylittää neljä, vaaditaan toiselta hoitopaikassa asuvalta henkilöltä tehtävään soveltuva koulutus ja riittävä kokemus. Yritysmuotoisessa perhekodissa tämä vaatimus koskee myös yksiköitä, joissa hoidettavien lukumäärä on korkeintaan neljä (Valvontalaki 3.2 §).

Lastensuojelun sijaishuoltoa tarvitsevien asiakkaiden tarvitsema huolenpito on viime vuosina muuttunut. Yhä useampi sijoitettu lapsi ja nuori tarvitsee vaativaa huolenpitoa. Heillä on usein psyykkisiä ongelmia, oppimisvaikeuksia, sosioemotionaalisia käytöshäiriöitä, äidin raskaudenaikaisesta alkoholinkäytöstä aiheutuneita kehityksen häiriöitä (ns. FAS- tai FAE-oireyhtymä) tai muita vastaavia vakavia ongelmia. Vaativat ongelmat asettavat suuria vaatimuksia sekä lastensuojeluyksiköiden henkilökunnan pätevyydelle ja jatkuvalla kouluttautumiselle että yhteistyölle muiden palvelujen tuottajien, kuten erikoissairaanhoidon ja koulun, kanssa.

3.5.1. Henkilöstön ja lasten määrät asuinyksikössä

Lastensuojelulaitoksessa tulee lastensuojeluasetuksen mukaan olla *asuinyksikköä kohden lasten ja nuorten hoitoon nähden riittävä henkilökunta, kuitenkin vähintään viisi hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää* (LSA 8 §). Tästä mitoituksista voidaan poiketa asetuksessa mainitusta erityisestä syystä (LSA 8.3 §). Poikkeaminen henkilöstömitoituksen vähimmäismäärästä on perusteltua esimerkiksi SOS-lapsikylissä tai muissa yksiköissä, joissa toiminta perustuu siihen, että hoitaja tai johtaja asuu yksikössä ja työskentelee siten keskimääräistä työaikaan enemmän hoito- ja kasvatustehtävässä.

Voimassa olevassa lastensuojeluasetuksessa olevat mitoitukset vastaavat tarpeisiin, joita on perustaltaan tasapainoisilla lapsilla, jos he esimerkiksi huoltajan kuoleman tai muun vastaavan syyn vuoksi tarvitsevat kodinomaista hoitoa ja huolenpitoa. Kodin ulkopuolelle sijoitettavat lapset ja nuoret oireilevat kuitenkin nykyisin hyvin monin tavoin ja tarvitsevat apua muun muassa huume- ja muihin päihdeongelmiin, psykiatriisiin ongelmiin ja vakaviin käyttäytymishäiriöihin. Erilaiset lapset tarvitsevat erilaisia palveluja ja henkilöstöltä vaaditaankin hyvin laaja-alaista ammattitaitoa sekä kykyä pitkäjänteiseen työskentelyyn tilanteissa, joissa tuloksia on odotettavissa vasta pitkäaikaisen työskentelyn seurauksena. Tästä syystä lastensuojeluasetuksen säännökset laitosten lapsiryhmien enimmäiskoosta ja henkilöstömitoituksesta eivät vastaa nykyhetken tarpeita.

Henkilöstömitoitusten määrittelyn jälkeen on tapahtunut muutoksia myös työntekijöiden työajassa. Viikkotyöaika on 1990-luvun aikana vähentynyt 40 tunnista 38,45 tuntiin. Jos yksikössä on kuusi työntekijää, merkitsee tämä viikossa noin yhden työvuoron vähennystä henkilöstön kokonaistyöpanoksessa.

Lastensuojelulaitoksessa yhdessä hoidettavan lapsiryhmän koko voi nykyisen lainsäädännön mukaan olla kahdeksan, poikkeustilanteissa ylikin. Tämä määrä on työryhmän käsityksen mukaan selvästi liian suuri. Laitoksiin sijoitettujen lasten vaikeat ongelmat sekä näin suuressa lapsiryhmässä tiheänä toistuva lasten vaihtuvuus aiheuttavat paljon levottomuutta. Lapsen mahdollisuudet sopeutua vaihtuvaan ryhmään ja kuntoutua siinä heikkenevät olennaisesti

ryhmäkoon kasvaessa. Nykyiset asetuksen säännökset henkilöstömääristä eivät myöskään ole yksiselitteiset sen suhteen, ketkä kaikki lasketaan mukaan hoito- ja kasvatushenkilökuntaan, vaan säännöksiä tulkitaan monella tavalla. Lisäksi vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä elinkeinovapaus säädettiin perusoikeudeksi, joten sitä voidaan rajoittaa vain lailla.

- Työryhmä ehdottaa, että lastensuojeluasetuksessa nyt olevista mitoituksista säädettäisiin asetuksen sijaan lastensuojelulaissa ja että mitoitukset muutetaan vastaamaan toimintayksiköissä nykyisin tehtävää työtä. Tämä edellyttää, että lapsiryhmästä välittömässä hoito- ja kasvatusvastuussa toimivan henkilökunnan määrää lisätään ja että henkilöstön koulutusvaatimuksissa otetaan huomioon kunkin yksikön hoitava asiakaskunta. Esimerkiksi päihde- ja huumeriippuvaisten lasten ja nuorten hoitoon erikoistuneella yksiköllä tulisi olla henkilökunnan joukossa alan koulutuksen ja työkokemuksen omaavia työntekijöitä.
- Työryhmän käsityksen mukaan laitoshuollossa lapsiryhmän enimmäiskooksi tulisi säätää kuusi lasta lapsiryhmää kohti. Heistä vastaavan hoito- ja kasvatushenkilöstön vähimmäismääräksi tulisi säätää seitsemän kokopäiväistä, välittömässä hoito- ja kasvatustehtävässä työskentelevää, kun kyse on vuorotyölistojen mukaan työskentelevästä henkilökunnasta. Käytännössä tämä määrä on minimi, jolla toiminta voidaan turvata, kun otetaan huomioon henkilökunnan vuosilomat, viikkovapaat, sairauslomat ja muut poissaolot.
- Jos osa hoito- ja kasvatushenkilöstöstä asuu tosiasiallisesti lasten kanssa samassa yksikössä ja kyse on muusta kuin toimeksiantosuhteisesta perhehoidosta, tulisi hoito- ja kasvatushenkilöstöä työryhmän käsityksen mukaan olla vähintään yksi kahta hoidettavaa lasta tai nuorta kohden.
- Työryhmä ehdottaa sosiaalihuoltolain 26 a §:ää muutettavaksi. Nykyisin perheen omista lapsista otetaan huomioon vain alle kouluikäiset lapset, kun lasketaan perhekodissa hoidettavien lukumäärää. Työryhmän käsityksen mukaan perheen kaikki omat alaikäiset tulisi ottaa huomioon tässä lukumäärässä.

Työryhmällä ei ole tässä vaiheessa ollut mahdollisuutta tehdä laskelmia henkilökuntamäärää ja lapsiryhmän enimmäiskokoa koskevien ehdotusten taloudellisista vaikutuksista. Laskelmiin tekoa vaikeuttaa se, että osa lastensuojeluyksiköistä toimii jo nyt ehdotettujen mitoitusmukaisesti. Kyseiset laskelmat on kuitenkin laadittava viimeistään silloin, kun ehdotuksen mukaisia lakimuutoksia koskevaa hallituksen esitystä valmistellaan.

3.5.2. Henkilöstön koulutustaso

Asetuksessa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista (804/1992, kelpoisuusasetus) säädetään, että *kelpoisuusehtona muihin kuin kelpoisuusasetuksen 2 §:ssä tarkoitettuihin sosiaalihuollon johto-, ohjaus- tai kehittämistehtäviin taikka laajaa tietoutta edellyttäviin hoito-, huolenpito-, kasvatus-, opetus- tai kuntoutustehtäviin on tehtävään soveltuva vähintään opistoasteinen sosiaali- tai terveydenhuoltoalan taikka muun alan ammatillinen tutkinto* (4 §).

Kelpoisuusasetuksen 5 §:ssä säädetään, että *kelpoisuusehtona muihin sosiaalihuollon tehtäviin on tehtävään soveltuva vähintään kouluasteinen sosiaali- tai terveydenhuoltoalan taikka muun alan ammatillinen tutkinto*.

Tämän päivän sijaishuoltotyötä voidaan pitää laajaa tietoutta edellyttävänä tehtävänä. Tämä asettaisi lastensuojelulaitosten henkilöstön pätevyysvaatimuksen sosiaalihuollon ammatillisesta kelpoisuudesta annetun asetuksen 4 §:n mukaiseksi, vähintään opistotasoiseksi. Sosiaalialan koulutusjärjestelmä on kuitenkin muuttumassa ja opistotasoinen koulutus on lakkaamassa. Viimeisten opistoasteen opiskelijoiden tulee valmistua viimeistään vuonna 2002.

Sosiaalialan ammatinharjoittamistyöryhmä (Sosiaalialan ammatinharjoittamistyöryhmän muistio, sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:32) on selvittänyt sosiaalialan henkilöstön koulutusvaatimuksia ja sitä koskevan lainsäädännön muutostarpeita koulutusjärjestelmän ja työelämän muutostilanteessa. Opistoasteen poistumisesta ja siirtymisestä ammattikorkeakouluopetukseen mainittu työryhmä toteaa seuraavaa:

”Sosionomi (AMK)-tutkinnoilla sijoitutaan tällä hetkellä ainevalinnoista riippuen samoihin tehtäviin kuin aiemmillä sosiaalialan opistotutkinnoilla. Laajempina tutkintoina ne antavat valmiuksia myös erilaisiin suunnittelu- ja kehittämistehtäviin. Viime aikoina on esiintynyt epätietoisuutta sosiaalialan koulutusohjelman tuottamasta ammattitaidosta ja osaamisesta. Tästä osoituksen on varhaiskasvatuksesta ja esiopetuksesta käyty keskustelu. Siinä yhteydessä on myös käynyt ilmi, että eräissä tapauksissa tutkintotodistus ei ole antanut riittävän selkeää kuvaa esimerkiksi työhön ottajille siitä, mitä aineita ja kuinka paljon sosiaalialan koulutusohjelmaan on sisältynyt.”

Valtaosassa toimintayksiköistä olisi työryhmän käsityksen mukaan hyväksi, että niissä olisi sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon (erityisesti psykiatriseen sairaanhoitoon erikoistuvan) ammatillisen koulutuksen ja työkokemuksen omaavaa henkilöstöä. Lastensuojelun toimintayksiköt ovat kuitenkin sosiaalihuollon toimintayksiköitä, joissa enemmistön henkilöstöstä tulisi olla sosiaalialan tutkinnon suorittaneita.

Toimintayksikön toiminnan luonteesta riippuu, mitä erityisosaamista sijaishuollon työntekijöiltä odotetaan. Jokaisen työntekijän on luonnollisesti tunnettava työnsä lainsäädännöllinen pohja ja sen merkitys osana sosiaalihuollon kokonaisuutta.

Erityisen hyvät tiedot henkilöstöllä tulee olla lapsen ja nuoren normaalista kehityksestä sekä riittävät teoreettiset tiedot ja käytännön taidot kohdata normaalissa kehityksessä jollain tavoin vaurioitunut lapsi tai nuori. Myös perhetyötaidot ovat välttämättömiä. Työn tavoitteena on usein sijoituksen päättymisen ja lapsen paluu takaisin kotiin. Ellei tämä ole mahdollista, olisi vähintään pyrittävä luomaan lapselle tai nuorelle mahdollisimman myönteinen suhde omiin vanhempiinsa ja muihin läheisiinsä sekä selkeys suhteessa omaan taustaan.

Yhä enemmän kaivataan myös tietoa ja kykyä kohdata päihde- ja mielenterveysongelmia. Kysymys ei ole enää siitä, että sijaishuoltoon sijoitetut nuoret kokeilisivat erilaisia päihkeitä, vaan hoidossa on jo seuraavakin sukupolvi, päihderiippuvaisten ja narkomaanivanhempien lapset. Tämä tuo taas uudenlaisen haasteen ammattitaidolle sekä eri hoitotahojen verkostoitumiselle. Monentasoiset yhteistyötaidot ovat arvokkaita etsittäessä lapsen, nuoren ja perheen parasta.

Vaativinta huolenpitoa toteuttavissa toimintayksiköissä saattaisi olla tarpeellista ja tarkoituksenmukaista, että lastensuojelulaitoksissa välittömässä hoitotyössä työskenteleviltä vaaditaan tulevaisuudessa ammattikorkeakoulututkinto. Sekä kuultavien että työryhmän edustajienkin keskuudessa on noussut esiin kysymys sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon (lähihoitaja)

asemasta lastensuojeluyksiköissä. Kokemukset lastensuojeluyksiköissä ovat osoittaneet, ettei lähihoitajakoulutus aina ole antanut riittäviä valmiuksia työskennellä lastensuojelun sijais- huollosta vastaavissa toimintayksiköissä. Hoitotulosten ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kannalta olisi kuitenkin usein suotavaa, että yksiköissä olisi eritasoisen koulutuksen omaavia lastensuojelun ammattilaisia.

- Työryhmä pitää tärkeänä, että lastensuojelun toimintayksiköissä hoito- ja kasvatusvas- tuussa olevasta henkilöstöstä vähintään puolella on sosiaalialan koulutus ja lopuilla yksi- kön toiminta-ajatuksen edellyttämä sosiaali- tai terveydenhuoltoalan, kasvatusalan tai nuorisotoimen soveltuva ammatillinen koulutus.
- Työryhmän käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön tu- lisi yhteistyössä varmistaa se, että sosiaalihuollon koulutusjärjestelmä turvaa riittävän määrän lastensuojeluyksiköissä eri tehtäviin tarvittavaa, ammattitaitoista työvoimaa.

3.5.3. Vastuuhenkilön koulutus ja työkokemus

Yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavalla yksiköllä tulee olla valvontalain 4 §:n mukaan palve- lujen **vastuuhenkilö**, joka vastaa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset. Vastuuhenkilön vaihtumisesta on myös ilmoitettava luvan myöntäneelle valvontaviranomai- selle. Lääninhallituksille toimitettujen toimintakertomustietojen perusteella voidaan todeta, että tämän ilmoituksen tekeminen on toisinaan unohtunut.

Vastuuhenkilöltä edellytetään tehtävänsä hoitamiseen soveltuvaa pätevyyttä ja riittävää käy- tännön kokemusta vastaavanlaisesta toiminnasta. Lainsäädännössä ei määritellä, mitä riittävä kokemus merkitsee. Länsi-Suomen lääninhallitus on edellyttänyt viiden vuoden työkokemus- ta, Itä-Suomen lääninhallitus kahden vuoden ja Etelä-Suomen lääninhallitus harkitsee vaadi- tun kokemuksen tapauskohtaisesti. Tämän asian ovat kokeneet erityisen ongelmallisena toi- milupaa hakevat yrittäjät, jotka ovat lupaprosessissa eri asemassa riippuen siitä, minkä lääninhallituksen alueelle ne ovat toimintayksikköään perustamassa. Tilanne on ongelmallinen myös perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Edellä mainitun SOSPA-työryhmän suosituksen mukaan vastuuhenkilöllä tulisi olla sopivan koulutuksen lisäksi myös riittävästi käytännön työkokemusta. Hänen tulisi lisäksi olla sellai- sessa yhteydessä palvelutoiminnan harjoittamiseen, että hän voi tosiasiallisesti huolehtia teh- tävästään. Käytännössä tämä edellyttää, että hän työskentelee kyseisessä toimintayksikössä.

Asetuksessa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista sekä 4 § että 5 § päättyvät sanoihin ”tai muun alan ammatillinen tutkinto”. Lupamenettelyssä on koettu ongel- malliseksi tulkita tätä kohtaa. Mikäli hakijalta edellytetään 4 §:n mukaista laajaa tietoutta (opistotasoista tai ammattikorkeakoulussa suoritettua tutkintoa), on arvioitava, voiko esimer- kiksi insinöörin tutkinto olla asetuksen tarkoittama ”muun alan” ammatillinen tutkinto, ja voi- ko pitkäaikainen kokemus sijaisvanhempana pätevöittää sijaishuoltoa antavan yksikön vas- tuuhenkilöksi? Työryhmän näkemyksen mukaan on ongelmallista, ellei vaativaa kasvatus- työtä ammatikseen tekeville työntekijöillä ole työhönsä koulutukseen perustuvaa riittävää teoreettista tietopohjaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama ammatinharjoittamislainsäädäntötyöryhmä katsoi, että yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa tarkoitettulla vastuuhenkilöllä

tulee olla sama kelpoisuus kuin sosiaalihuollon yhdestä toimintayksiköstä vastaavalla johtajalla. Sosiaalihuollon asiakastyön johtotehtävästä edellä mainittu työryhmä ehdottaa seuraavanlaista säännöstä: ”Sosiaalihuollon laitoksen ja muun sosiaalipalveluja tarjoavan toimintayksikön asiakastyöstä vastaavan johtajan tehtäviin, sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta tarkoitetun lain 4 §:ssä tarkoitetun vastuuhenkilön tehtäviin on kelpoisuusvaatimuksena vähintään soveltuva sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto. Lisäksi kelpoisuusvaatimuksena on, että tehtävää hoitavalla henkilöllä on riittävästi työkokemusta vastaavista tehtävistä.”

Lastensuojelulain 24 §:n mukaan *”Sijaishuollossa lapselle on turvattava hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet.”* Edellä on jo todettu, että sijaishuoltoon sijoitetuilla lapsilla on nykyisin monesti ollut useita sijoituksia syntymäkotinsa ulkopuolelle ja paljon muitakin traumatisoivia kokemuksia. Heille on erityisen tärkeää, että sijaishuoltopaikan henkilöstö on riittävän kokenutta ja ammattitaitoista ja ettei sijoituspaikkaa tarvitse sijaishuollosta vastaavien henkilöiden terveydellisten ongelmien vuoksi.

- Työryhmä ehdottaa, että valvontalakiin lisätään säännös, jossa edellytetään vastuuhenkilöltä vähintään kelpoisuusasetuksen 4 §:ssä tarkoitettu koulutus ja kolmen vuoden työkokemus. Tästä voitaisiin poiketa vain lääninhallituksen hyväksymistä erityisistä syistä.
- Lääninhallituksilla tulisi työryhmän käsityksen mukaan olla myös velvoite selvittää hoito- ja kasvatustavasta vastaavan henkilön luotettavuus esimerkiksi rikosrekisteriotteen avulla. Tämä toteutuu, jos vireillä oleva lainsäädäntöhanke lasten kanssa työskentelevien rikostaustojen selvittämiseksi johtaa säännöksiin, jotka sisältyvät työryhmän tiedossa olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi. Ellei kyseinen lainsäädäntöhanke toteudu, tulisi asiasta säätää joko lastensuojelulaissa tai valvontalaissa.
- Jokaisen vastuuhenkilöksi aikovan tulisi myös toimittaa lupahakemuksen yhteydessä luotettava selvitys terveydentilastaan.

Työryhmä pitää ongelmallisena myös sitä, että toisin kuin terveydenhuollon vastaavassa lainsäädännössä, yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevassa laissa edellytetään vain, että yksikkö *nimeää* vastuuhenkilön toiminnan aloittamisilmoituksen tai lupamenettelyn yhteydessä sekä ilmoittaa mahdollisesta myöhemmästä vastuuhenkilön vaihdoksesta. Lääninhallituksella ei siten ole pykälän sanamuodon mukaan valtuutta jättää hyväksymättä palveluntuottajan nimeämää vastuuhenkilöä, vaikkei katsoisikaan hänen täyttävän tehtävään tarvittavia edellytyksiä.

- Työryhmä esittää muutettavaksi valvontalakia siten, että lääninhallituksen tulisi *hyväksyä* palveluntuottajan kirjallisesta hakemuksesta vastuuhenkilö, jonka kelpoisuuden tehtävänsä se voisi arvioida. Vastuuhenkilön hyväksymistä koskevan säännöksen tulisi työryhmän käsityksen mukaan olla yhteneväinen yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 5 §:n kanssa.

Säännöksissä ei nykyisellään oteta mitään kantaa vastuuhenkilön sijaistamiseen. Mikäli vastuuhenkilö on jostain syystä pitkään kykenemätön hoitamaan tehtäviään, olisi työryhmän käsityksen mukaan hänelle osoitettava erityinen sijainen. Asiakkaiden oikeusturvan vuoksi on tärkeää, että aina kyetään osoittamaan yksikön toiminnasta vastaava työntekijä, mikä normaalien viikkovapaiden ja lomien aikana voidaan hoitaa normaalilla työnjohdollisella tehtävien delegoinnilla.

- Työryhmä ehdottaa valvontalakiin lisättäväksi säännöksen, joka velvoittaisi ilmoittamaan lääninhallitukselle vastuuhenkilön pitkäaikaisesta, yli kolme kuukautta, kestävästä poissaolosta tai sairauslomasta. Tällöin toimintayksikön tulisi esittää vastuuhenkilön sijainen lääninhallituksen hyväksyttäväksi. Lääninhallituksen tulisi käsitellä asia kiireellisenä. Estettä ei kuitenkaan tulisi olla sille, että vastuuhenkilön sijainenkin esitettäisiin hyväksyttäväksi jo lupamenettelyvaiheessa.

Valvontalakiin ei myöskään sisälly yläikärajaa, jonka jälkeen vastuuhenkilö ei enää ole kelpoinen tehtäväänsä. Tällainen ikäraja on säädetty muun muassa apteekkareille (67 v.). Yrittäjille ei ole yleisesti säädettyä eläkeikää ja käytännössä vaativaa lastensuojelutyötä toteuttavissa yksiköissä on hyvinkin iäkkäitä vastuuhenkilöitä.

- Työryhmä esittää, että vastuuhenkilön yläikärajaksi säädettäisiin 65 vuotta, jollei ole erityisiä syitä poiketa tästä.

3.5.4. Yksikön toiminnan taloudelliset edellytykset

Edellä on todettu lasten tarpeiden sekä lastensuojelulain edellyttävän, että lapselle turvataan sijaishuollossa hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet. Tämä edellyttää myös sitä, ettei lapsen tarvitse vaihtaa sijaishuoltoyksikköä sen mahdollisten taloudellisten ongelmien vuoksi. Käytännössä esimerkiksi perhekotiin sijoitetuille 7 lapselle on tullut viikossa löytää uusi sijaishuoltopaikka yritysmuodossa toimineen perhekodin ajaututtua konkurssiin.

Uuden toimintayksikön hakiessa toimilupaa ei luonnollisesti voida edellyttää, että se olisi jo osoittanut vakavaraisuutensa. Sen sijaan on mahdollista selvittää, onko toimintayksiköstä vastaavalla yhteisöllä tai sen johdosta vastaavilla henkilöillä riittävä luotettavuus ja vakavaraisuus, joka turvaa yksikön toiminnan jatkuvuutta, vai aiheutuuko aikaisemmasta taloudellisen toiminnasta tai mahdollisista muista yrityskytkennöistä riskejä, jotka olennaisesti vaarantaisivat uuden yksikön taloudellista vakavaraisuutta. Tämä on mahdollista toteuttaa esimerkiksi käyttämällä hyväksi Suomen Asiakastieto Oy:n rekisteritietoja ja riskianalyysiä. Lääninhallituksella tulisi olla mahdollisuus evätä toimilupa tilanteessa, jossa toiminnan taloudelliset edellytykset eivät olisi riittävät.

Muun muassa opintotukilain (65/1994) uuteen 15 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan kansaneläkelaitoksen tulee tarkistaa kyseisen yrityksen tietoja hyväksi käyttäen opintolainan valtiontakausta hakevan opiskelijan luottokelpoisuus. Säädetyn edellytyksin takaus voidaan tai tulee evätä.

- Työryhmän käsityksen mukaan lääninhallituksilla tulisi olla mahdollisuudet ja keinot selvittää toimilupaa hakevan yrityksen tai yhteisön toiminnan taloudelliset edellytykset.

3.6. Lastensuojelun toimintayksiköiden nimikkeiden kirjavuus

Edellä on todettu, että lastensuojeluyksiköiden nimikkeet ovat nykyisin hyvin kirjavia eivätkä ne anna aina kuvaa toiminnan tosiasiallisesta luonteesta. Työryhmä esittää uudentyyppistä jaottelua toimintayksiköiden nimikkeille. Ehdotetut nimikkeet, niihin sovellettavat säännökset

ja yksiköissä hoidettavien ja niissä työskentelevän henkilöstön määrät on kuvattu ehdotusosassa esitetystä kaaviosta kappaleessa 8.1.9.

Lääninhallitusten tulisi työryhmän käsityksen mukaan lupamenettelyn yhteydessä varmistua siitä, että toimintayksikön nimi ei anna harhaanjohtavaa kuvaa sen toiminnan tosiasiallisesta luonteesta. Vallitseva tilanne korjautuisi, jos perhehoidon ja laitoshoidon rajaa selkiytettäisiin lainsäädännön muutoksin. Jaottelun avulla olisi mahdollista nykyistä tarkemmin arvioida muun muassa sitä, mitkä mahdolliset lastensuojelulain pakotteita ja rajoituksia sisältävät säännökset soveltuisivat käytettäväksi kyseisissä yksiköissä.

- Työryhmän käsityksen mukaan tulisi ottaa uudelleen käyttöön termit **sijaisperhe ja sijaiskoti**, joilla viitattaisiin perhehoitajalaissa tarkoitettuun toimeksiantosuhteista perhehoitoa antavaan perheeseen.
- **Perhekoti**-nimike varattaisiin niin sanottua ammatillista perhehoitoa toteuttaville yksiköille. Perhekoti-nimikettä voisi käyttää vain sellainen toimintayksikkö, jossa tosiasiallisesti yksiköstä vastuussa olevat aikuiset asuvat yhdessä asiakkaidensa kanssa.
- Lastensuojelulaitokset voisivat olla nimeltään **lastenkoteja, nuorisokoteja, koulukoteja tai perhekotiyhteisöjä**.
- **Perhekotiyhteisö** olisi työryhmän käsityksen mukaan hyvä nimike kuvaamaan kahden tai useamman perhekodin yhteisöä, jolla on yhteinen vastuuhenkilö ja yhteinen taustayhteisön tuki. Myös perhekotiyhteisö luokiteltaisiin lastensuojelulaitokseksi, mutta sen henkilöstömäärissä voitaisiin ottaa huomioon toiminnan erityisluonne. Tyypiesimerkki tämän luonteisesta toiminnasta ovat nykyiset SOS-lapsikylät.
- **Perheryhmäkoti**-nimitys tulisi työryhmän näkemyksen mukaan jättää sellaisten toimintayksiköiden käyttöön, joissa turvataan hoito ja huolenpito yksin maahan tulleille alaikäisille, joille on myönnetty ulkomaalaislain (378/1991) nojalla turvapaikka tai oleskelulupa (ks. jäljempänä kappale 6.1.).
- Lastensuojeluasetuksen 8.3 §:ssä mainitun äiti- ja lapsikodin sijaan työryhmä esittää nimeä **perhetukiyksikkö**. Kyseinen nimike viittaisi muun muassa ensikoteihin ja turvakoteihin sekä muihin sellaisiin lastensuojeluyksiköihin, joihin on lasten lisäksi sijoitettu heidän muita perheenjäseniään tuen tarjoamiseksi koko perheelle.

Työryhmä toteaa, ettei se ole ottanut kantaa sijaishuollon pakkotoimityöryhmän suosittamaan erityistä huolenpitoa antaviin yksiköihin. (Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän muistio, sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:22). Työryhmän tiedossa on, että kyseisten ehdotusten pohjalta laaditaan parhaillaan hallituksen esitystä.

4. TOIMIVAN YKSIKÖN VALVONTA

4.1. Valvonnan tavoitteista

Valvonnan tavoitteena on taata, että palveluntuottajan toimintaedellytykset ja luvan myöntämisperusteet täyttyvät toiminnan alettua. Toiminnan pitkäjänteisyyden ja jatkuvan hyvän hoidon ja kasvatuksen takaamiseksi ei suinkaan riitä, että palveluntuottaja täyttää aloittaessaan kaikki edellytykset luvan myöntämiselle.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta todetaan, että ”Valvonta on parhaimmillaan koulutusta, ohjausta ja informaatioita yhteistyössä palvelun tuottajan ja viranomaisten kesken. Tällaisessa vuorovaikutuksessa epäkohtien syntyminen voidaan ehkäistä ennalta ja varsinaista, jälkikäteistä viranomaisvalvontaa sanktiomahdollisuuksineen tarvitaan mahdollisimman vähän.” (HE 22/1996, s. 3)

Palveluntuottajien tasapuolinen kohtelu eri puolilla Suomea on myös tärkeätä. Valvontaa yhtenäistäviä ja sitä ohjaavia käytäntöjä tulisi luoda muun muassa koulutuksen keinoin sekä kehittämällä valvontatehtävää tukevia menetelmiä ja välineitä (esim. lomakkeistot). Osan tämänhetkisistä ongelmista työryhmä uskoo poistuvan sillä, että lupakriteereitä muutettaisiin ja yhtenäistettäisiin sen esittämisen tavoin. Tällöin myös valvontakriteerit selkiytyisivät ja yhtenäistyisivät.

4.2. Valvontaa ohjaavat keskeiset säännökset ja sitä toteuttavat viranomaiset

Yksityisten lastensuojeluyksiköiden valvontaa koskevia säännöksiä sisältyy mm. valvontalakiin, lastensuojelulakiin, sosiaalihuoltolakiin, kuntalakiin ja hallintomenettelylakiin.

Valvontalain 8.1 §:n mukaan siihen perustuvan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Pykälän 2 momentissa säädetään, että valvontalaissa tarkoitettujen *palvelujen valvonta kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Toimintayksikön sijaintikunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija.*

Valvonnan sisällöstä säädetään valvontalain 9 §:ssä, jonka mukaisesti *valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seuranta. Toimintayksikön ja palvelujen tulee palveluja annettaessa täyttää 3 §:ssä asetetut vaatimukset eli luvan myöntämiselle säädetty toimintaedellytykset.*

Toiminnan sisällölliset kysymykset ovat keskeinen tekijä arvioitaessa yksityisen palveluntuottajan toimintaa. Upeat tilat ja määrällisesti riittävä henkilökunta ovat merkityksellisiä, jos toimintayksikön toiminta-ajatus ei ole selkeä tai jos siellä tarjotaan palvelua, joka ei vastaa sinne sijoitettujen lasten tarpeisiin.

Lastensuojelulain 2.2 §:n mukaan lastensuojelun *tavoitteena on, että lapsi saa kaikissa olosuhteissa sellaisen huollon ja kasvatuksen kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (362/1983) 1 §:ssä on säädetty.* Kyseisen säännöksen mukaan ”Lapsen huollon

tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huollon tulee turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiensa välillä. Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatusta sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus. Lasta tulee kasvattaa siten, että lapsi saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee tukea ja edistää”.

Tämä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (362/1983, lapsenhuoltolaki tai LHL) kirjattu määritelmä on siten laissa säädettyjen yksiselitteisten perusteiden lisäksi keskeinen kriteeri, joka tulee ottaa huomioon kun arvioidaan sijaishuoltoa tarjoavan toimintayksikön toimintaedellytyksiä.

Valvontalain 12 §:ssä säädetään tarkastuksesta seuraavasti: ”*Valvontaviranomaisella on oikeus päästä palvelutoiminnan järjestämisessä käytettävään toimintayksikköön ja suorittaa siinä tarkastuksia. Lääninhallitus voi pyytää kunnan sosiaalihuollosta vastaavaa toimielintä tarkastamaan toimintayksikön. Kunnan toimielimen on ilmoitettava tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle lääninhallitukselle.*”

Seuraavissa kappaleissa kuvataan sitä, millaisia tehtäviä kullakin viranomaisella on toimintayksiköiden valvonnassa.

4.2.1. Lääninhallitus

Lääninhallitukset ovat valtion alueellisia yleisiä hallintoviranomaisia, joiden tehtäviin on perinteisesti kuulunut *kuntien* toiminnan valvonta. Lääninhallitusten yleisistä tehtävistä ja organisaatiosta on säädetty lääninhallituslaissa (22/1997) ja -asetuksessa (120/1997). Lääninhallituslain 7 ja 8 §:iin sisältyvät yleiset säännökset lääninhallituksen antamasta virka-avusta ja lääninhallituksen käytettävissä olevista pakkokeinoista. Lääninhallituksen yleinen valvontatoimivaltaa koskeva säännös sisältyy kuntalakiin, jonka 8 §:n 2 momentti rajoittaa lääninhallituksen valvontaoikeuden ainoastaan kanteluun perustuvaan laillisuusvalvontaan. Tämä toimivalta voi kohdistua myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeviin kysymyksiin.

Jos erityislaeissa, kuten sosiaalihuoltolaissa, on erikseen säädetty lääninhallituksen valvontatehtävästä, on lääninhallituksella myös oma-aloitteinen oikeus puuttua havaitsemiinsa lainvastaisuuksiin tai sopimattomaan menettelyyn. Lääninhallitus voi tällöin tarvittaessa velvoittaa lääninhallituslain perusteella kunnan toteuttamaan lakisääteiset velvollisuutensa sakon uhalla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla.

Sosiaalihuoltolain 3 §:n 2 momentin mukaan läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle. Lisäksi lastensuojeluasetuksen (1983/1010) 16 §:n mukaan lääninhallituksen on seurattava lastensuojelulaitoksen toimintaa ja valvottava erityisten rajoitusten käyttöä. Lääninhallituksen valvonta on ensisijaisesti laillisuusvalvontaa, jota käytännössä toteutetaan hallintokanteluiden perusteella. Hallintokantelulla tarkoitetaan valvontaviranomaiselle tehtyä ilmoitusta viranomaisen toimenpiteen sekä siihen liittyvän menettelyn lainvastaisuudesta tai muusta moitittavuudesta. Lääninhallitus voi myös kantelujen

perusteella tehdä tarkastuksia esimerkiksi alueellaan toimivan viranomaisen sosiaalihuollon toimintayksiköihin.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan sovelletaan valvontalakia. Valvontaviranomaisista säädetään lain 8 §:ssä. Valvontalakiin perustuvan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, käytännössä sosiaali- ja terveysministeriölle. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle (sijaintikunnalle), jossa palveluja annetaan. Valvontaviranomainen on oikeutettu saamaan maksutta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset sosiaalipalvelujen tuottajalta, jollei vaitiolovelvollisuudesta muuta johdu.

Palvelujen tuottajan on annettava vuosittain toiminnastaan kertomus. Kertomustietojen perusteella lääninhallitus seuraa toimintaa. Lääninhallituksella on valvontalain 12 §:n mukaan oikeus päästä palvelutoiminnan järjestämisessä käytettävään toimintayksikköön ja suorittaa siinä tarkastuksia.

Jos yksityisten sosiaalipalvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitus- tai luvanhakuvelvollisuuttaan tai jos valvontalaissa tarkoitettujen sosiaalipalvelujen antamisessa havaitaan puutteellisuksia tai epäkohtia, lääninhallituksen on valvontalain 16 §:n 1 momentin mukaan annettava määräys ilmoitus- tai lupavelvollisuuden täyttämisestä tai puutteellisuksien korjaamisesta taikka epäkohtien poistamisesta sekä samalla asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Lääninhallituksella on oikeus velvoittaa asianomainen noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai sillä uhalla, että palvelutoiminta keskeytetään tai toimintayksikön tai sen osan käyttö kielletään (16 §:n 2 mom.).

Jos toiminnan järjestämisessä on menetelty valvontalain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti, lääninhallituksella on valvontalain 17 §:n mukaan oikeus keskeyttää toiminta kokonaan tai osittain taikka kieltää toimintayksikön tai sen osan käyttö, kunnes puutteellisuus on korjattu tai epäkohta poistettu.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun asetuksen (1208/1996) 7 §:n mukaan lääninhallituksen tulee keskeyttää yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan toiminta tai kieltää toimintayksikön käyttö kokonaan tai osittain välittömästi, jos toiminnasta tai toimintayksikön käyttämisestä aiheutuu vaaraa asiakkaiden kehitykselle, turvallisuudelle, terveydelle tai hengelle.

Lääninhallitus voi valvontalain 18 §:n mukaan peruuttaa ympärivuorokautiseen sosiaalipalvelujen antamiseen myöntämänsä luvan, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu valvontalakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Ennakollista valvontaa harjoitetaan ennen kaikkea lupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Valvontalain mukaisen luvan saamisen edellytyksiä on käsitelty luvussa 3. Ennakollisia valvontakeinoja ovat lisäksi yleisohjaukseen liittyvät menettelytavat kuten informatiivisen koulutuksen tarjoaminen tai voimavarojen käytön ohjaaminen. Lääninhallitus voi myös antaa laatusuosituksia.

Valvontatilanteessa tarkastus suoritetaan useimmiten yhdessä toimintayksikön sijaintikunnan edustajien ja tarvittaessa lapsia tai nuoria sijoittaneiden kuntien edustajien kanssa.

Vaikka valvonnan painopiste on haluttu hallituksen esityksen mukaan pitää etukäteisohjauksessa, neuvonnassa ja informaation antamisessa, myös valvontalain mukaisiin sanktioihin on toisinaan jouduttu turvautumaan. Näissä tilanteissa on erityisen tärkeää, että lääninhallituksella on käytännössä riittävästi henkilöstöä, jolla on ammatilliset edellytykset havaita ja arvioida toiminnassa esiintyviä puutteita ja niiden vaikutusta asiakkaiden huolenpitoon ja oikeusturvaan.

Valvontaan liittyvistä sanktioista päättäessään lääninhallituksen on myös noudatettava hallintomenettelylain säännöksiä. Niistä keskeinen palveluntuottajan oikeusturvan tausta on hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetty velvoite kuulla asianosaisia ennen päätöksentekoa, jollei tilanteen kiireellisyys edellytä välitöntä toimintaa tai kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta.

- Työryhmä pitää tärkeänä, että lääninhallituksissa varataan riittävästi ammatillisesti pätevää henkilöstöä valvontatehtäviin.

4.2.1.1. Toimintayksikön luvan peruutuksen vaikutus lapsen hoitosuhteeseen

Jos palvelujen tuottajan toiminnassa on havaittu puutteita, laiminlyöntejä tai suoranaisia väärinkäytöksiä, tulee tilannetta arvioida myös lapsen edun kannalta. Onko kysymys asiasta, joka saattaa aiheuttaa sijoitetuille lapsille välitöntä vaaraa tai pelkoa hoidon laiminlyönnistä? Voisiko jäädä odottamaan, että palvelujen tuottaja korjaa mahdolliset puutteet vai tuleeko lapsille välittömästi järjestää uusi sijoituspaikka?

Lapsen kannalta ei usein ole ongelmattomia sekään, että pitkään jossain sijaishuoltopaikassa elänyt lapsi kiireesti siirretään uuteen sijaishuoltopaikkaan. Vaikkei sijoittajakunnan kaikkein kiireellisimmissä tilanteissa olisikaan mahdollista tehdä LSL 17 §:n edellyttämien tavoin päätöstä ennen kuin sijaishuoltopaikka tosiasiallisesti muutetaan LSL 19 ja 22 §:n nojalla, on näissäkään tilanteissa tärkeää kuulla lapsen oma kokemus asiasta ennen kuin muutos toteutetaan.

Valvontakeinoja mietittäessä on otettava huomioon myös ne lastensuojelulain säännökset, joiden mukaisesti sijaishuoltopaikan muutokset tulee normaalisti toteuttaa. Näitä ovat: sijaishuoltoa koskeva LSL 22 §, asianomaisten kuulemista koskeva LSL 17 § ; LSL 11.1, 19 ja 23 § sekä LSA 4 ja 5 §, jotka liittyvät huoltosuunnitelman laatimiseen; LSL 7 luku, joka koskee muutoksenhakua sekä LSL 38 §, joka koskee lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoa.

4.2.2. Toimintayksikön sijaintikunta

Kuten edellä on todettu, kuuluu valvontalain 8.2 §:n mukaan laissa tarkoitettujen palvelujen valvonta myös kunnalle, jossa palveluja annetaan (sijaintikunta). Sijaintikunnassa valvonnasta vastaa sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija, jota lääninhallitus voi myös pyytää tarkastamaan toimintayksikön lain 12 §:n mukaisesti.

Kunnan on mainitun säännöksen mukaan heti ilmoitettava tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle lääninhallitukselle. Ilmoitusta ei aina ole tehty tilanteissa, joissa kunnan tartuttua asiaan puutteellisuus tai epäkohta on sijaintikunnan käsityksen mukaan

jo välittömästi korjattu. Työryhmän käsityksen mukaan ilmoitus on tarpeen tehdä myös näissä tilanteissa.

Yksityiset sosiaalipalveluja tarjoavat yksiköt eivät ole sijoittuneet tasaisesti ympäri Suomea. Yhdessä pienessä kunnassa saattaa olla useita lastensuojelun sijaishuoltoa antavia toimintayksiköitä. Niiden valvonta vaatii oman työpanoksensa ja tehtävä saattaa jäädä muun sosiaalityön kovassa työpaineessa kiireellisten asioiden jalkoihin. Sijaintikunnassa ei aina myöskään ole riittävää lastensuojelun asiantuntemusta valvontalaissa säädetyn valvontatehtävän toteuttamiseksi. Tällöin kunnan tulisi Hankkia tarvittavat arviointipalvelut ostopalveluina.

Valvonnasta aiheutuu sijaintikunnalle kustannuksia, jotka sen työryhmän käsityksen mukaan tulisi voida periä toimintayksikköön lapsia tai nuoria sijoittaneilta kunnilta samoin kuin se saa periä sijoittajakunnilta LSL 45.4 §:n mukaan muista sijoitetuille lapsille tuottamistaan sosiaali- ja terveystalvontalaissa aiheutuneet kustannukset. Toisaalta yksityinen lastensuojelun sosiaalipalveluja tuottava yksikkö myös tuo pieneen kuntaan muun muassa verotuloja, työpaikkoja sekä koululaisia, jotka toisinaan turvaavat pienten kyläkoulujen riittävän oppilasmäärän. Siten sijaintikunnalle ei aiheudu pelkästään kustannuksia sen alueella toimivista lastensuojeluyksiköistä. Sijaintikunnan velvollisuuksia käsitellään myös kohdassa 6.3., perusopetuksen järjestäminen.

- Työryhmä ehdottaa, että lastensuojelun toimintayksikön sijaintikunnalle säädettäisiin oikeus periä valvonnasta aiheutuvat kustannukset toimintayksikköön sijoittaneilta kunnilta niiden sijoittamien lasten tai nuorten määrien suhteessa.

4.2.3. Sijoittajakunta

Lastensuojelulain 19 §:n mukaan lapsen huolenpitovastuu määräytyy seuraavasti: *kun lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan, sosiaalilautakunnalla on lastensuojelulain mukaan oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta. Sosiaalilautakunnan tulee kuitenkin pyrkiä yhteistoimintaan lapsen vanhempien ja muiden huoltajien kanssa.*

Käytännössä lapsen hyvän hoidon valvonta kuuluu hänestä vastuussa olevalle sosiaalityöntekijälle (LSL 10.3 §). Työvälineenä sosiaalityöntekijällä on LSL 11 §:ssä tarkoitettu huoltosuunnitelma, joka laaditaan yhteistyössä lapsen tai nuoren, hänen vanhempiensa ja muiden läheistensä sekä lasta hoitavien tahojen kanssa. Huoltosuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin sijoituksella pyritään vaikuttamaan sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Suunnitelmasta on myös käytävä ilmi, kuinka usein se tarkistetaan (LSA 4 §).

Sijoituksen kunta voi järjestää joko omana toimintanaan tai ostaa yksityiseltä palveluntuottajalta. STVOL 4.3 §:n mukaan *hankittaessa palveluja... yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan ...on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.*

Sijoittajakunnan erityisenä vastuuna on sijoituksen hyvä valmistelu, johon olennaisesti kuuluu sijoituspaikkaan tutustuminen ennen sijoituspäätöksen tekoa. Sosiaalityöntekijän lisäksi tulisi lapsen ja hänen perheensä voida tutustua aiottuun sijoituspaikkaan, ellei sille ole erityistä esitettyä (esimerkiksi sijoituksen kiireellisyys tai tarve salata lapsen olinpaikka lastensuojelulain

mukaisesti hänen läheisiltään). Yksittäinen sosiaalityöntekijä on varsinkin pienessä kunnassa hyvin vaikean tehtävän edessä etsiessään lapselle sopivaa sijoituspaikkaa sopivalta etäisyydeltä syntymävanhempien asuinpaikasta.

Tärkeä osana sijoittajakunnan valvontaa on sijoitetun lapsen kuuleminen. Sosiaalityöntekijän tulee aina keskustella myös lapsen kanssa kahden kesken, jos se lapsen kehitystaso huomioon ottaen on mahdollista. Lapsella on oltava mahdollisuus turvallisesti ilmaista omat mielipiteensä häntä koskevasta hoidosta ja kasvatuksesta ja hänen mielipiteensä on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon, kun tehdään hänen huolenpitoonsa liittyviä ratkaisuja.

Eri viranomaisten toteuttaman valvonnan ei tulisi olla erillistä toimintaa, vaan sen tulee perustua yhteistyöhön ja keskinäiseen tiedonvaihtoon. Tällä hetkellä näyttää ilmeiseltä, etteivät sijoittajakunnat aina ole olleet yhteydessä yksityisten palvelujen valvonnasta vastaaviin viranomaisiin silloinkaan, kun ovat saaneet palveluntuottajista sellaista tietoa, mikä lääninhallituksen ja sijaintikunnan olisi valvovina viranomaisina tärkeää tietää.

- Työryhmän käsityksen mukaan lainsäädäntöön tulisi lisätä sijoittajakunnalle velvoite informoida lääninhallitusta, jos sen oman sijoituksen yhteydessä on ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttavat kielteisesti perhekodin tai laitoksen toimintaan sekä sinne sijoitettujen muiden lasten huolenpitoon ja kasvatukseen.

4.3. Sopimusmallit valvontatyön apuvälineinä

Valvontalain 3.4 §:n mukaan *palvelujen on perustuttava sopimukseen tai hallintopäätökseen, johon tarvittaessa liittyy yhdessä asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa laadittu palvelu-, hoito-, huolto-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma.*

Lastensuojelun sosiaalipalvelujen ostamisesta ei käytännössä aina tehdä kirjallista, palvelun tuottajan ja sitä ostavan kunnan oikeudet ja velvollisuudet osoittavaa sopimusta. Sopimusten puuttuminen vaikeuttaa valvontaa. Jos aina laadittaisiin sopimus, jossa selkeästi määriteltäisiin myös toiminnalle asetetut tavoitteet ja toimintayksikön velvoitteet, voitaisiin valvontatilanteessa arvioida saadun palvelun laatua ja sille asetettujen tavoitteiden onnistumista.

Mahdollisesta sopimuksesta riippumatta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, asiakaslaki tai SHAL) 6 §:n mukaan viranomaisen järjestämän sosiaalihuollon tulee aina perustua päätökseen ja sitä toteutettaessa tulee laatia palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma (SHAL 7 §). Kun on kyse lastensuojelusijoituksesta, tulee huoltosuunnitelma aina laatia LSL 11.1 §:n ja LSA 4 ja 5 §:n mukaisesti. Huoltosuunnitelma on siten sopimuksen ohella olennainen apuväline arvioitaessa lastensuojelun toimintayksikön laatua. Se ei kuitenkaan yksinään yleensä riitä toiminnan arvioinnin perusteeksi. Huoltosuunnitelmalle, toisin kuin sopimukselle, on tyypillistä, että sitä tarkistetaan ja muutetaan joustavasti lapsen tai nuoren tilanteen ja tarpeiden muuttuessa.

Lastensuojelussa sijoitus voi perustua LSL 14 §:ään, jolloin on kyse lapsen tai useamman perheenjäsenen sijoituksesta avohuollon tukitoimena. Huoltosuunnitelman sisältö on tällöin erityisesti riippuvainen huoltajan ja lapsen mielipiteistä. Sijoitus LSL 14 §:n nojalla edellyttää aina huoltajan suostumuksen ja sen ohella jokaisen 15 vuotta täyttäneen oman suostumuksen tai, jos lapsi sijoitetaan yksin, 12 vuotta täyttäneen suostumuksen. Suostumus on luonteensa vuoksi peruttavissa milloin tahansa. Siksi näille sijoituksille on tyypillistä, ettei niiden kulu-

sa voida käyttää pakkokeinoja, mikä tulee sopimusta laadittaessa ja valvontaa toteutettaessa ottaa huomioon.

Jos taas sijoitus perustuu LSL 18 §:ssä tarkoitettuun kiireelliseen huostaanottoon (aina lyhytaikainen) tai LSL 16 §:ssä tarkoitettuun varsinaiseen huostaanottopäätökseen, voidaan huoltosuunnitelmassa poiketa asianomaisten tahdosta lastensuojelulain edellyttäminen perustein. Tällöinkin edellytetään lastensuojeluasetuksen ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan, että asianomaisia asiakkaita, alaikäistäkin, kuullaan ja että heidän mielipiteensä otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon. Tahdosta riippumattomia toimenpiteitä toteutettaessa edellytetään yleensä erillistä päätöstä, joka muun muassa yhteydenpidon rajoittamista ja eristämistä koskiessaan on annettava määrämuotoisena (LSA 14 §). Sopimuksessa olisi perusteltua olla viittaus lastensuojelulaissa ja muissa sijoitetun lapsen hoidon, huolenpidon ja kasvatuksen kannalta merkittävissä laeissa säädettyihin oikeusturvan takeisiin.

4.3.1. Lapsikohtainen sopimus

Kuten edeltä käy ilmi, sijoituksen perhekotiin tulisi työryhmän käsityksen mukaan aina perustua sosiaalihuollon toimivaltaisen viranomaisen tekemän päätöksen lisäksi erilliseen sopimukseen. Voimassa olevat säännökset eivät tätä edellytä. Lapsen tai nuoren varsinaisesta hoidosta esitetään sovittavaksi **lapsikohtaisessa sopimuksessa**, jonka tekee lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Siinä määritellään yksityiskohtaisesti kyseessä olevan asiakkaan hoidon ja huollon tavoitteista, tarvittavista erityispalveluista sekä palvelun hinta. Lapsikohtaisen sopimuksen irtisanomisaika on Suomen Kuntaliiton vakiosopimusmallissa yksi kuukausi.

Sosiaalityöntekijän vastuulla on seurata ja valvoa, että yksittäisen asiakkaan hoito ja kasvatus sujuvat yhteisesti sovittujen tavoitteiden mukaisesti. Lapsikohtaisen sopimuksen teko edellyttäisi aina, että sijoituksesta vastaava sosiaalityöntekijä käy yksikössä.

Sijoittajakunnan vastuulla on myös huolehtia siitä, että hoito- ja kasvatusneuvottelut tapahtuvat ajallaan ja että huolto- sekä hoito- ja kasvatussuunnitelmia tarkistetaan tarvittaessa. Jos sijoitusta jatketaan huostaanoton lakattua, on huostaanotosta vastanneelle kunnalla LSL 34 §:ään perustuva velvoite järjestää jälkihuolto. Myös tällöin tulee laatia LSL 11.1 ja LSA 4 §:ssä tarkoitettu huoltosuunnitelma. Työryhmän käsityksen mukaan tulisi tällöin myös laatia tarvittaessa **jälkihuoltosopimus** ennen kuin nuori täyttää kahdeksantoista vuotta tai huostaanotto muutoin lakkaa.

Lapsikohtainen mallilomake on nykyisin saatavissa Kuntaliiton lomakkeella e8503 (raportin liitteenä numero 3).

- Työryhmä ehdottaa, että lastensuojeluasetuksen 14 §:ään lisättäisiin velvoite tehdä aina sosiaali- ja terveysministeriön vahvistaman kaavan mukainen lapsikohtainen sopimus lapsen sijoittamisesta yksityiseen lastensuojelun toimintayksikköön.

4.4. Valvontaa vaikeuttavia puutteita ja ratkaisuehdotuksia

4.4.1. Tarkastuskäyntien dokumentointi

Lääninhallitusten ja kuntien edustajien tekemistä tarkastuskäynneistä ei ole aina laadittu muistioita tai pöytäkirjoja. Nämä käynnit on usein mielletty lähinnä toimintaa ohjaaviksi ja informatiivisiksi. Ne ovat, mahdollisesti valvontalain 9 §:n sanamuodon vuoksi, usein luonteeltaan keskustelevia ja epämuodollisia.

Asianmukaisten dokumenttien puuttuessa on kuitenkin mahdotonta huolehtia tarkastustoiminnan jatkuvuudesta. On myös palveluyrittäjän oikeusturvan kannalta tärkeää, että hän saa kirjallisen tiedon mahdollisista tarkastuskäynneillä havaituista epäkohdista ja puutteista sekä saa näin mahdollisuuden kehittää toimintaansa. Tieto on myös tärkeä muiden kuntien samaan toimintayksikköön sijoittamien asiakkaiden hyvän hoidon, huolenpidon ja oikeusturvan kannalta. Siten myös muiden sijoittajakuntien tulisi saada tieto muiden laatimista tarkastuspöytäkirjoista. Tässä suhteessa niiden voidaan työryhmän käsityksen mukaan katsoa olevan asianosaisasemassa.

Oikeusministeriössä on laadittu luonnos uudeksi hallintolaiksi, joka korvaisi nykyisen hallintomenettelylain. Luonnoksen (17.9.2001) 11 §:ssä määritellään asianosainen seuraavasti: "Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta päätös tai hallintoasiana valmisteltava sopimus koskee." Luonnoksen 39 §:ssä esitetään säädettäväksi tarkastuksesta. Säännös edellyttäisi muun muassa, että tarkastuksesta ilmoitettaisiin pääsääntöisesti etukäteen asianosaisille, joilla olisi oikeus olla läsnä tarkastuksessa. Tarkastuksesta tulisi pitää pöytäkirjaa, jossa riittävästi yksilöidään tarkastuksen kulku, kohteet ja tarkastustapa sekä asianosaisen esittämä selvitys ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastajan tulisi allekirjoittaa pöytäkirja. Lisäksi tulisi laatia kirjallinen tarkastuskertomus, josta kävisivät ilmi tarkastajan tekemät johtopäätökset perusteluineen. Tarkastuskertomus tulisi myös antaa tiedoksi asianosaiselle ja varata tälle tilaisuus tulla kuulluksi tarkastuksessa esiin tulleista seikoista. Toistaiseksi ei ole tietoa siitä, milloin mahdollinen hallituksen esitys uudeksi hallintolaiksi annettaisiin eduskunnalle.

Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EAOA) Paunio on eräässä kantelua koskevassa ratkaisussaan (Päätös Kuttulan perheyhteisön valvonnasta 13.10.2000) kiinnittänyt huomiota tarkastuskäynneistä laadittuihin asiakirjoihin. Hänen mukaansa hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu se, että valvontakäyntien informaatio-ohjausluonteesta riippumatta yksityisiin lastensuojeluyksiköihin tehdyistä tarkastuksista laaditaan joko kertomus, muistio tai pöytäkirja. Kyseinen asiakirja on lähetettävä tiedoksi tarkastettuun toimintayksikköön välittömästi sen valmistuttua.

Sijaintikuntien edustajat ovat myös velvoitettuja ilmoittamaan havaitsemistaan puutteellisuuksista tai epäkohdista välittömästi asianomaiselle lääninhallitukselle (valvontalaki, 12 §). Työryhmän käsityksen mukaan hyvä käytäntö edellyttäisi, että toteuttaapa valvontakäynnin mikä osapuoli tahansa, se lähettäisi tarkastuspöytäkirjan tiedoksi kaikille muille kyseisen yksikön valvontaan osallistuville sekä asianomaiselle palveluntuottajalle. Työryhmän näkemyksen mukaan olisi erittäin tärkeää, että mahdollisesta toimintayksikössä havaitusta epäkohdasta tai puutteesta saisivat tiedon kaikki kyseiseen yksikköön lapsia sijoittaneet kunnat. Hyväksi menettelyksi arvioitaisiin tällaisissa tilanteissa, että yksikköä valvova lääninhallitus, sijaintikunta ja sijoittajakunnat yhdessä arvioisivat tilannetta siitä tiedon saatuaan.

- Työryhmä ehdottaa, että valvontalakiin lisätään säännös, joka velvoittaa laatimaan tarkastuskäynneistä pöytäkirjan ja toimittamaan sen kaikille asianomaisille osapuolille: lääninhallitukselle, sijaintikunnalle, muille kyseessä olevaan yksikköön lapsia tai nuoria sijoittaneille kunnille sekä asianomaiselle palveluntuottajalle. Velvoite kutsua arviointikoukous koolle tulisi säätää luvan myöntäneelle lääninhallitukselle.

4.4.2. Yhtenäisen ohjeistuksen puute

Niin lääninhallitusten ja kuntien edustajat kuin palveluntuottajatkin ovat kokeneet valvonnan vaikeutena yhtenäisten ohjeiden puutteen. Koko valvontatoimintaa haittaa myös se ilmeinen seikka, ettei valvontaan ole varattu kunnissa ja lääninhallituksissa riittävästi ammattitaitoista työvoimaa. Toisaalta valvontatoimintaa rasittaa päällekkäisyys ja hajanaisuus.

EAOA Paunio toteaa edellä mainitussa päätöksessä s. 62 muun muassa seuraavaa: ”... Koska yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan sisällöstä ei siis ole yksityiskohtaisia säännöksiä eikä valvontakeinoista ja työnjaosta viranomaisten välillä ole ollut selvyyttä, olisi sosiaali- ja terveysministeriön tullut käsitykseni mukaan joko säännöksiä selkeyttämällä tai ohjeita antamalla toteuttaa sille kuuluvaa yleistä ohjausta ja valvontaa.”

Itä-Suomen lääninhallitus on Kuttulaa koskevassa selvityksessään EAOAlle kiinnittänyt huomiota siihen, että ohjeet yksityisten sosiaalipalveluja antavien toimintayksiköiden tarkastuksista puuttuvat. Näiden ohjeiden antaminen kuuluisi lääninhallituksen käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan.

Paunion käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön yleisen ohjaus- ja valvontavelvollisuuden merkitys korostuu erityisesti yksityisten lastensuojelulaitosten toiminnan valvonnassa ja ohjaamisessa, koska tätä toimintaa sääntelevät useat eri lait ja sitä valvovat useat eri viranomaiset. Yksityisiä lastensuojelulaitoksia on myös perustettu 1990-luvun lopulla runsaasti, mikä sekin omalta osaltaan olisi edellyttänyt ministeriöltä toimia valvontamenettelyn kehittämiseksi. Erityisesti näin on asian laita Kuttulan perheyhteisön tapaisessa yksityisessä lastensuojelulaitoksessa, jonne sijoitetaan lapsia useasta eri kunnasta ja jonne sijoitettavat lapset ovat vaikeahoitoisia ja moniongelmaisia.

- Lupamenettelyä sekä kuntien ja lääninhallitusten keskinäistä tehtäväjakoja tulisi työryhmän käsityksen mukaan selkiyttää sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa oppaassa sekä siihen liittyvillä valvontatoimintaa ohjaavilla lomakepohjilla
- Valvontatapahtumaan liittyvien työkäytäntöjen yhtenäistämiseksi tulisi kunnissa ja lääninhallituksissa asiasta vastaaville viranhaltijoille järjestää riittävä koulutus tehtävään.

4.4.3. Lomakkeiden ja palveluntuottajarekisterin uudistaminen

Yhtenäiset lupahakemus- ja toimintakertomuslomakkeet sekä toimiva rekisteri luvansaaneista palveluntuottajista ovat keskeisiä työkaluja lupa- ja valvontamenettelyssä. Lääninhallitusten nykyisin käytössä oleva lupahakemuslomake on suunniteltu syksyllä 1996 ja toimintakertomuslomake keväällä 1998. Molemmat lomakkeet on suunniteltu sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä, jossa oli edustettuna Stakes, sosiaali- ja terveysministeriö ja lääninhallitukset. Stakesissa tehtiin alkuvuodesta 1997 rekisterisovellus lupien tallentamista varten. Rekis

terisovellus tehtiin alun perin väliaikaiseksi ratkaisuksi, sillä tiedettiin, että lääninuudistuksen jälkeen tarvittaisiin verkon kautta usean käyttäjän käytössä oleva rekisteri.

Vuonna 2000 sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä teki ehdotuksen lääninhallitusten rekisterien uudistamiseksi. Myös tässä työryhmässä oli edustettuna Stakes, sosiaali- ja terveysministeriö ja lääninhallitukset. Ehdotuksen pääsisältö oli, että yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluntuottajien lupa- ja ilmoitusrekisterit yhdistetään yhdeksi valtakunnalliseksi rekisteriksi, jota eri lääninhallitukset käyttävät verkon kautta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että yksityiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon tulisi yhteinen lupahakemuslomake. Työryhmä teki myös ehdotuksen tällaiseksi lomakkeeksi.

Uudistushankkeen taustalla olivat lähinnä tekniset ongelmat sekä tarve saada rekistereistä nykyistä parempia raportteja. Käytännössä eniten ongelmia on syntynyt siitä, että kaikilla lääninhallitusten alueellisilla palveluyksiköillä on kolme erillistä rekisteriä (sosiaalihuollon lupa-rekisteri, terveydenhuollon luparekisteri ja terveydenhuollon toimintakertomusrekisteri) eli koko maassa on 36 erillistä rekisteriä yksityisistä sosiaali- ja terveyspalveluntuottajista. Tämä aiheuttaa päällekkäistä työtä sekä vaikeuttaa valtakunnallisten ja läänitason tietojen saamista.

Uudistusta ei ole päästy toteuttamaan rahoituksen puuttuessa. Lomakkeiden ja rekisterien sisällön tarkistaminen on joka tapauksessa tarpeen tietyin väliajoin ja jo nyt on tapahtunut esimerkiksi koulutusjärjestelmissä muutoksia, jotka tulisi huomioida lomakkeissa. Lisäksi rekisterien vanhentunut tekniikka vaikeuttaa lupatietojen hyödyntämistä. Samalla on vaarana, että nykyiset rekisterit eivät enää toimi pitkään.

- Työryhmä katsoo, että on tärkeää aloittaa mahdollisimman pian lääninhallitusten yksityisten sosiaalipalveluntuottajien lupa- ja ilmoitusrekisterin ja lupahakemus-, ilmoitus- ja toimintakertomuslomakkeiden uudistaminen.

4.4.4. Riittävät voimavarat valvontaan

Perustuslain 2 § edellyttää, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin. Sanotun lain 22 § puolestaan velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Lastensuojelulain mukaiset sijoituksilla toteutetaan aina julkiselle vallalle säädettyjä tehtäviä. Lastensuojelulaissa ja lapsenhuoltolaissa säädetään sijaishuollossa olevan lapsen huollon taroituksesta ja tavoitteista kattavasti ja vaativasti. Lisäksi lastensuojelulakiin ja -asetukseen, sosiaalihuoltolakiin ja valvontalakiin sisältyy edellä tarkennettavaksi ehdotettuja säännöksiä yksiköiden lapsiluvusta, toimitiloista, toiminnasta vastaavien henkilöiden koulutuksesta ja kokemuksesta. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan *"Sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa"*.

Mainituilla säännöksillä on keskeinen merkitys, kun arvioidaan, millä tavoin ja miten usein valvontaviranomaisen tulee arvioida lastensuojelupalveluja tuottavaa yksikköä. Tällainen arviointi on vaativaa ja edellyttää erityistä ammattitaitoa. Voidakseen toteuttaa asianmukaisesti valvontatehtävän sitä toteuttavilla henkilöillä tulee olla riittävät tiedot lapsen ja nuoren kas

vusta ja kehityksestä, vaikeasti oirehtivien lasten ja nuorten tarvitsemasta erityisestä hoidosta ja huolenpidosta sekä yhteisöllisen kasvattamisen haasteista.

- Työryhmä katsoo, että on tärkeää ja kiireellistä turvata lääninhallituksille riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä toteuttamaan lastensuojeluyksiköihin kohdistuvia valvontatehtäviä. Lääninhallitus voi halutessaan hankkia arviointiin liittyviä palveluja myös yksityisiltä tai kunnallisilta yksiköiltä, jotka ovat erikoistuneet tehtävään.
- Työryhmä katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia valvonnan edellytyksistä oppaan, ajantasaisten lomakkeiden ja rekistereiden avulla.

5. TOIMEKSIANTOSUHTEINEN PERHEHOITO

5.1. Toimeksiantosuhteista perhehoitoa koskevista termeistä ja säännöksistä

Toimeksiantosuhteiseen perhehoitoon sovelletaan pääsääntöisesti sosiaalihuoltolain 25 – 26 a §:n perhehoitoa koskevia säännöksiä. Sen lisäksi sitä toteuttavasta perhehoitajasta ja toimeksiantosopimuksesta säädetään perhehoitajalaissa sekä perhehoitaja-asetuksessa (asetus perhehoitajalle maksettavista palkkioista ja korvauksista).

Perhehoitajalla tarkoitetaan perhehoitajalain 1.1 §:n mukaan *henkilöä, joka hoidon järjestämisestä vastaavan kunnan tai kuntainliiton kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella antaa kodissaan sosiaalihuoltolain (710/82) 25 §:ssä tarkoitettua perhehoitoa.*

Toimeksiantosuhteinen, perhehoitajalain mukainen perhehoito on juuri se, jota yleisimmin tarkoitetaan puhuttaessa lapsen sijoittamisesta perhehoitoon. Siinä yksityinen perhehoitaja ottaa omaan kotiinsa hoidettavakseen huolta tarvitsevan lapsen. Lapsi saa tällöin mahdollisimman paljon tavallista perhettä muistuttavan kasvuympäristön. Työryhmä käyttää kyseessä olevasta palvelusta vanhaa, lainsäädännöstä jo poistettua termiä **sijaisperhehoito** ja ehdottaa, että sitä tarjoavaa perhettä kutsuttaisiin **sijaisperheeksi** ja toimeksiantosopimuksen tehneen perhehoitajan kotia sijaiskodiksi. Näin selkiytyisi ero yksityisenä sosiaalipalveluna tuotetun perhekotihoitoon ja kunnan omaksi toiminnaksi luettavan toimeksiantosuhteisen sijaisperhehoidon välillä.

Perhehoitoa koskevaa lainsäädäntöä selvitetään tarkemmin kohdassa 2.1.1 ja myös yksityisenä sosiaalipalveluna tuotettuun perhekotihoitoon liittyviä ongelmia ja muutosehdotuksia luvuissa 3 ja 4. Työryhmän käsityksen mukaan toimeksiantosuhteiseen sijaisperhehoitoon tulisi soveltaa samoja ehdotettuja säännöksiä ryhmäkoosta kuin perhekotihoitossakin. Samoin hoidettavien lasten määrään tulisi lukea mukaan perheen kaikki alaikäiset, ei vain alle kouluikäiset lapset. Lisäksi työryhmä katsoo, että myös toimeksiantosuhteisessa sijaisperhehoidossa lapsiryhmän kokonormeista tulisi voida poiketa vain erityisistä syistä sijaisperheen sijaintikunnan lääninhallituksen luvalla.

5.2. Toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvonta

Toimeksiantosuhteista perhehoitoa antava ei tarvitse toimintaansa lääninhallituksen lupaa vaan kyseessä on suoraan kunnan tai kuntayhtymän ja perheen välinen, tiettyyn lapseen tai tiettyihin lapsiin liittyvä toimeksiantosopimus. Lääninhallitus valvoo alueensa kuntien järjestämää sijaiskotitoimintaa kuten muutakin kunnan sosiaalihuoltoa (SHL 3 §, KuntaL 8.2 §). Lisäksi SHL 3 §:n sanamuoto ei estä lääninhallitusta valvomasta, paitsi alueensa kuntien järjestämiä sosiaalipalveluja myös sen alueella sijaitsevien sijaisperheiden toimintaa. Lääninhallituksille ei kuitenkaan ole tällä hetkellä käytännössä katsottu kuuluvan erityisesti säädettyä valvontavelvollisuutta alueellaan toteutettuun toimeksiantosuhteiseen perhehoitoon, eikä siihen ole myöskään osoitettu erityisiä voimavaroja.

Valvonnan kannalta on ongelmallista, että toimeksiantosuhteiset perhehoitajat saattavat asua kaukana lapsen sijoittaneesta kunnasta (sijoittajakunta), eikä perhehoitajan asuinkunnalle (sijaintikunta) ole säädetty erityistä valvontavelvollisuutta. Lapsia saattaa olla samassa sijaisperheessä useammasta sijoittajakunnasta ja niissä tilanteissa kaikkien sijoittajakuntien tulee arvi

oida sijoittamansa lapsen tarpeiden kannalta hoidon kokonaisuutta. Tällöin on otettava huomioon myös muut saman perhehoitajan vastuulla olevat hoidettavat, mukaan lukien perheen omat huolenpitoa tarvitsevat jäsenet. Tätä arviointia toteutetaan parhaassa tapauksessa kaikkien sijoittajakuntien ja perhehoitajan sekä sijoitettujen lasten ja heidän läheistensä yhteistyönä. Kokonaisarviointia sijaisperheen lapsiryhmästä ja perhehoitajan toiminnasta ei kuitenkaan ole säädetty erityisesti kenenkään vastuulle.

Kokonaisarvioinnin vuoksi saattaa olla välttämätöntä, että sijoittajakunnat antavat toisilleen myös sijoittamaansa lasta koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tämä on mahdollista asiakaslain 17, 19 ja 20 §:n nojalla. Pykälissä 17 ja 19 säädetään mahdollisuudesta antaa salassapitovelvoitteiden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi lapsen hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi. Pykälässä 20 säädetään sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada ja lukuisten eri tahojen velvollisuudesta antaa salassapitosäännösten estämättä huollon tai hoidon tarpeen selvittämiseen tai sen toteuttamiseen olennaisesti vaikuttavia tietoja.

Sijoittajakunnalla on erityinen vastuu sijoittamansa lapsen saaman hoidon valvonnasta. Työryhmän käsityksen mukaan sijoittajakunnan tulisi aina ennen päätöstä lapsen sijoittamisesta tiettyyn sijaisperheeseen konsultoida perheeseen jo aikaisemmin lapsia tai nuoria sijoittaneita kuntia. Näin voitaisiin varmistua, ettei uusi sijoitus haittaa perheeseen aikaisemmin sijoitettujen lasten tai perheen omien lasten huolenpitoa.

Nykyisin perhehoitajan asuinkunta (sijaintikunta) voi suorittaa tarkastuksen sijaiskodissa oma-aloitteisesti tai lääninhallituksen pyynnöstä valvontalain 12 §:n nojalla taikka sijoittajakunnan pyynnöstä asiakaslain 22 §:n nojalla lasten hyvän hoidon ja hyvien kasvuolosuhteiden turvaamiseksi.

- Työryhmän käsityksen mukaan sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle (SHL 6.1 §) tulisi säätää erityinen velvollisuus valvoa kuntansa alueella tapahtuvaa sijaiskotihoitoa. Valvonnasta aiheutuvat kustannukset sen tulisi voida periä sijoittajakunnilta niiden sijoittamien lasten/nuorten lukumäärän suhteessa.
- Työryhmä katsoo myös, että lääninhallitusten tulisi jo nykyisen sosiaalihuoltolain 3 §:n 2 momentin perusteella valvoa alueellaan toteutettavaa sijaiskotihoitoa. Myös tämä tehtävä edellyttää samoja valmiuksia kuin yksityisten lastensuojelupalveluiden valvonta. Nämä seikat tulee ottaa huomioon lääninhallitusten henkilöstön määrässä ja tehtävää hoitavilta edellytettävässä ammattitaidossa. Toimeksiantosuhteista perhehoitoa antavia sijaisperheitä on yli 3000, joten valvontatehtävä on mittava lisäys niiden työmäärään.

5.3. Toimeksiantosopimus

Perhehoitajalain 4 §:ssä ja perhehoitaja-asetuksessa säädetään seikoista, jotka toimeksiantosopimukseen tulee sisällyttää sekä periaatteista, joita toimeksiantosuhteessa noudatetaan.

Toimeksiantosopimuksen laatimiseksi on valmis Kuntaliiton lomake e8502. Lomakkeeseen kirjataan sopijaosapuolet ja tiedot perhehoidossa olevasta henkilöstä. Lisäksi sovitaan kustannusten korvauksista, erityisistä tukitoimista ja perhehoitajan oikeudesta vapaaseen. Lomakkeella sovitaan myös perhehoitajalle annettavasta valmennuksesta, koulutuksesta ja työnohjauksesta. Sopimuksessa määritellään myös irtisanomisaika.

Käytännössä sopimuksissa käytetään usein vain viittauksia kunnassa yleisesti käytössä oleviin ohjeisiin. Tällöin ei toteudu perhehoitajalaissa ja perhehoitoasetuksessa nimenomaan korostettu yksilöllinen arviointi siitä, mitä tukea kunkin sijoitetun lapsen hoito ja kasvatus edellyttävät.

- Työryhmä katsoo, että sijaisperhehoitoa koskevassa toimeksiantosopimuksessa tulisi nykyistä sitovammin ja yksilöllisemmin sopia kaikista lain ja asetuksen edellyttämistä seikoista. Tässä tarkoituksessa nykyistä Kuntaliiton laatimaa sopimuslomaketta olisi tarpeen kehittää edelleen. Lomakkeeseen tulisi työryhmän arvion mukaan lisätä myös kohdat, joissa sovittaisiin siitä, miten asiakasta koskevat salassa pidettävät asiakirjat säilytetään, arkistoidaan tai hävitetään sekä kuka päättää asiakasta koskevien tietojen luovuttamisesta eri tahoille (koulu, terveydenhuolto, huoltajat, asianosaiset ...) siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (626/1999, julkisuuslaki) säädetään (katso myös luku 6.6.).

6. TYÖRYHMÄN HAVAITSEMIA ERITYISKYSYMYKSIÄ

6.1. Ilman huoltajaa maahan tulleiden ulkomaalaislasten huolenpidosta vastaavat tahot

6.1.1. Huolenpito turvapaikka- tai oleskelulupaprosessin aikana

Ilman huoltajaa maahan tulleet ulkomaalaiset lapset ja nuoret sijoitetaan vastaanottokeskusiin toimintaa varten perustettuihin **ryhmäkoteihin**, joissa heille pyritään järjestämään iän ja kehitystason vaatimia palveluja. Vastaanottokeskusten ryhmäkodeista säädetään laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (439/1999, kotouttamislaki, 19 §) ja vastaavassa asetuksessa (511/1999, kotouttamisasetus).

Osa lapsista asuu jo oleskeluluvan hakuvaiheessa perheissä. Nämä perheet löytyvät usein siten, että lapsen tultua Suomeen jokin perhe ilmoittautuu halukkaaksi ottamaan lapsen hoitoonsa esimerkiksi sukulaisuuteen vedoten. Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä tarkastaa perheen olosuhteet yhdessä perheen asuinkunnan sosiaalityöntekijän kanssa. Vaikka lapsi asuisikin näin sijoitettuna perheessä, hän on vastaanottokeskuksessa kirjoilla ja sen vastuulla. Lasta koskevat viralliset asiat, muun muassa toimeentulotuen maksaminen, hoituvat vastaanottokeskuksen kautta. Ongelmaksi on näissä niin kutsuttuun **yksityismajoitukseen** sijoitettujen lasten tapauksissa koettu oleskelulupavaiheen aikainen heikko yhteys asuinkunnan sosiaalitoimeen.

6.1.2. Huolenpito turvapaikan tai oleskeluluvan myöntämisen jälkeen

6.1.2.1. Sijoitus perheryhmäkotiin

Oleskeluluvan saatuaan lapset sijoitetaan sopivaksi arvioitujen sukulaisten luokse tai, sellaisen puuttuessa, kuntien perustamiin **perheryhmäkoteihin** odottamaan mahdollista perheyhdistämispäätöstä.

Näiden perheryhmäkotien perustamista, ohjausta ja valvontaa ei tällä hetkellä säännellä millään erityislalla. Ryhmä- ja perheryhmäkotien toimintaa ohjaavat ja niiden kustannuksista vastaavat työministeriön alaiset työ- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset), jotka vastaavat alueviranomaisina myös muusta pakolaisten ja maahanmuuttajien vastaanottoon liittyvästä toiminnasta.

TE-keskukset ovat tehneet kuntien kanssa sopimuksia perheryhmäkotien perustamisesta ja ylläpidosta. Kunta sijoittaa alaikäisen perheryhmäkotiin saatuaan kotipaikkailmoituksen. TE-keskus valvoo, että perheryhmäkodin toiminta on sopimuksen mukaista.

Jotkut TE-keskusten alaisista maahanmuuttajalapsille tarkoitetuista yksiköistä ovat yhdistettyjä ryhmä- ja perheryhmäkoteja. Niissä asuvien lasten ei siten tarvitse muuttaa yksiköstä toiseen oleskeluluvan saatuaan. Näin voidaan turvata jatkuvuus lapsen olosuhteissa ja ihmis-suhteissa, mikä on näille lapsille erityisen tärkeää.

6.1.2.2. *Sijoitus yksityisperheeseen*

Jos lapsi siirtyy yksityismajoitukseen (perhesijoitukseen), päätöksen perheen sopivuudesta tekevät vastaanottokeskuksen ja perheen asuinkunnan sosiaalityöntekijät, usein yhdessä kunnan maahanmuuttajatyöstä vastaavien työntekijöiden kanssa. Tällaiseen maahanmuuttajalapsen perhesijoitukseen ei sovelleta sosiaalihuoltolaissa säädettyjä perhehoidon edellytyksiä eikä näistä lapsista huolehtivien perheiden kanssa tehdä perhehoitajalaissa tarkoitettuja toimeksiantosopimuksia.

Mainituista syistä nämä perheet eivät myöskään saa perhehoitajalaissa tarkoitettuja lomia, kulukorvauksia, koulutusta tai säännöllistä työnohjausta. Kokemuksellisesti kuitenkin tiedetään, että nämä lapset ja heistä huolehtivat aikuiset tarvitsevat paljon tukea ja ohjausta. Ongelmatilanteissa yksityismajoituksesta vastaavat perheet saattavat luopua tehtävästä, ja lapselle tai nuorelle joudutaan myöhemmin etsimään uusi sijoituspaikka. Tämä aiheuttaa hänelle jälleen uuden traumatisoivan kokemuksen, joita hänellä yleensä on ollut runsaasti jo ennen sijoitusta perheeseen.

- Työryhmä katsoo, että yhdenvertaisuuden vuoksi ulkomaalaislain nojalla oleskelulupaa hakevan tai luvan jo saaneen lapsen sijoittamisesta yksityisperheeseen tulisi aina tehdä perhehoitajalaissa tarkoitettu toimeksiantosopimus. Perhesijoituksessa tulisi muutoinkin noudattaa sellaisia säännöksiä, jotka koskevat lastensuojelulain nojalla tehtyjä perhesijoituksia.

6.1.2.3. *Kotouttamistoiminnan suhde sosiaalihuoltoon ja lastensuojeluun*

Vaikka yksintulleet maahanmuuttajalapset elävät ryhmä- ja perheryhmäkodeissa tosiasiallisesti laitospaikoissa olosuhteissa (esim. henkilökunta käy vuorotyössä), ei näitä yksiköitä ole määritelty lastensuojelulaitoksiksi. Yksin tulleiden maahanmuuttajalasten huolenpidosta vastaavat tahot ovat aikoinaan katsoneet, että ilman huoltajaa tulevat lapset eivät sinänsä ole lastensuojelun vaan ulkomaalaislaissa tarkoitetun suojelun tarpeessa. Alun perin on ajateltu, että kyseessä olisi lyhytaikainen suojelun tarve ja sen kuluessa järjestettävä tuettu asuminen.

Ulkomaalaislain mukainen oleskelulupaprosessi ja sen jälkeen mahdollisesti seuraava perheenyhdistämisprosessi ovat kuitenkin usein varsin pitkiä, jopa vuosia kestäviä. Aina lapsen ulkomaalaislaissa tarkoitettua perhettä ei löydy lainkaan. Toisinaan taas perheen löydyttyä ulkomaalaisviranomaiset saattavat katsoa, etteivät kyseessä olevan lapsen tilanteessa täyty ulkomaalaislaissa säädetty edellytykset perheenyhdistämiselle. Prosessien aikana lapsi elää suuressa epävarmuudessa, mutta samaan aikaan hän kasvaa ja kehittyy sekä tarvitsee paljon tukea läpikäydäkseen taakse jääneitä traumaattisia kokemuksia ja kasvaakseen aikuiseksi uudessa, hänelle vieraassa ja vieraskielisessä kulttuurissa.

Kotouttamisasetuksen 7 §:ssä säädetään, että vastaanottokeskusten ryhmäkotien toimintaan sovelletaan lastensuojeluasetuksen 8 §:n säännöksiä yhdessä asuinyksikössä enintään hoidettavien lasten ja nuorten lukumäärästä, samaan rakennusryhmään sijoitettavien lasten enimmäismäärästä sekä hoito- ja kasvatustehtävissä työskentelevien henkilöiden vähimmäismäärästä. Huomattavaa on, että kotouttamisasetuksen perusteella näihin ryhmäkoteihin ei tarvitse soveltaa lastensuojelulaitoksissa noudatettavia henkilöstön kelpoisuusehtoja.

Edellä kuvattu kotouttamisasetuksen säännös ei koske lainkaan perheryhmäkoteja. Työministeriö on tosin suositellut, että perheryhmäkodeissa henkilökunnalla olisi samantasoinen koulutus kuin lastensuojelulaitoksissakin. Perheryhmäkodeissa on tärkeää myös maahanmuuttajataustaisen henkilökunnan osuus, mutta heidän koulutustasonsa ei välttämättä ole sama kuin muilla työntekijöillä. Työministeriö ja TE-keskukset yhdessä perheryhmäkotien kanssa ovat pyrkineet pitämään työkokouksia pari kertaa vuodessa ja lisäksi perheryhmäkohteille on järjestetty koulutuspäiviä muutama kerta vuodessa.

Suomeen on tullut 1990-luvulla vuosittain noin 100 pakolais- tai maahanmuuttajalasta ilman vanhempiaan. Kuitenkin vuonna 2000 huhtikuun loppuun mennessä tuli vain viisi lasta, mikä vuoksi joitakin yksiköitä on lakkautettu. Vuonna 2001 oli huhtikuun 6. päivään mennessä tullut vain neljä alaikäistä lasta. Syytä lasten vähäiseen määrään ei tiedetä, kun samaan aikaan kuitenkin muualla Euroopassa on liikkunut suuria määriä alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Lasten määrän suuri vaihtelu luo paineita vastaanottotoiminnan kehittämiseen. Ryhmä- ja perheryhmäkoteja ei voida ylläpitää ilman lapsia, mutta tilanteen äkkiä muuttuessa voi olla vaikeata pystyttää yksiköitä uudelleen kokeneen ammattitaitoisen henkilökunnan siirryttyä muihin tehtäviin.

Kun sosiaali- ja terveysministeriössä hoidettavat pakolaisasiat ja työministeriössä hoidettavat maahanmuutto- ja pakolaisasiat keskitettiin työministeriöön vuonna 1997, perustettiin siirtymäkauden ajaksi hallinnonalojen yhteistyöverkosto. Verkoston tavoitteena oli varmistaa maahanmuuttajatyötä koskevan asiantuntemuksen kehittäminen ja ylläpitäminen. Verkoston toiminta jatkui vuoden 1998 loppuun.

Yhteistyöverkosto käsitteli muun muassa palveluihin liittyviä yhteistyöalueita. Verkoston mukaan maahanmuuttajien sosiaalipalveluissa tärkeimmät kehittämisalueet olivat maahanmuuttajanuorten ja -lasten tilanne, vanhustenhuolto ja mielenterveyspalvelut. Näkökulma on otettava huomioon sekä paikallisella, alueellisella että valtakunnallisella tasolla tehtävässä kehittämistyössä. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilökunnan koulutuksessa on otettava huomioon, että asiakaskunnassa on mukana yhä enemmän muista kulttuureista tulleita.

Yhteistyöverkosto nosti esiin myös kysymyksen vastaanottokeskusten hallinnollisesta asemasta. Sen mukaan on selvittävää, ovatko vastaanottokeskukset, ryhmäkodit ja perheryhmäkodit sosiaalipalvelua. Kuntien ylläpitämät perheryhmäkodit ovat käytännössä osa kunnan sosiaalitoimen toimintaa, mutta TE-keskukset ovat tehneet sopimuksia myös kuntayhtymien ja yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien kanssa vastaanottokeskusten, ryhmäkotien ja perheryhmäkotien ylläpidosta. Tähän mennessä vain osalta niistä on vaadittu esimerkiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain edellyttämä lupa.

- Työryhmä katsoo, että kotouttamislaissa tarkoitetut vastaanottokeskukset ja ryhmäkodit sekä perheryhmäkodit tulisi määritellä sosiaalipalveluja tuottaviksi yksiköiksi. Samoin ryhmä- ja perheryhmäkodit tulisi rinnastaa lastensuojelulaitoksiin.

Maahanmuuttajille tarkoitettujen tukitoimien piirissä olleet nuoret eivät ole oikeutettuja 18 vuotta täytettyään lastensuojelulaissa tarkoitettuun tuettuun itsenäistymisvaiheeseen. Tässä suhteessa he ovat selkeästi heikommassa asemassa kuin lastensuojelulain mukaisesti sijoitetut, joilla on oikeus jälkihuoltoon 21-vuotiaaksi asti. Tiedossa on kuitenkin, että lapsena tai nuorena yksin Suomeen tulleet maahanmuuttajalapsen lapset ovat erittäin suuressa syrjäytymisvaarassa ja tarvitsisivat paljon tukea täysi-ikäisiksi tultuaankin.

- TE-keskusten sijoittamien nuorten oikeudet tulee saattaa samalle tasolle kuin lastensuojelulain nojalla huostassa olleiden nuorten oikeudet.

6.2. Pakotteiden ja rajoitusten käyttö sekä niiden valvonta

Lastensuojelulain laitoshuollossa toteutettavista pakotteista, rajoituksista ja erityisistä rajoituksista säädetään lastensuojelulain 31 ja 32 §:ssä. Näitä säännöksiä täydentävät lastensuojelulain 10-12 §.

Lastensuojelulain mukaisten pakotteiden, rajoitusten ja erityisten rajoitusten käytön valvontaa koskeva nimenomainen säännös sisältyy lastensuojeluasetuksen 16 §:ään. Säännöksen mukaan lääninhallitusten on valvottava sanottujen toimenpiteiden käyttöä.

Lastensuojelulain 25.1 §:n ja lastensuojeluasetuksen 9.2 §:n mukaan lastensuojelulaitoksen johtaja voi päättää lyhytaikaisesta, enintään kuukauden pituisesta rajoituksesta, joka koskee sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta tavata vanhempiaan tai muita hänelle läheisiä henkilöitä sekä pitää heihin yhteyttä. Lain 31.2 §:n mukaan lapselle voidaan laitoksen johtajan luvalla tehdä henkilöön käyvä tarkastus. Lain 32 §:n ja lastensuojeluasetuksen 10.2 §:n mukaan lapselle voidaan laitoksen johtajan päätöksellä asettaa määräajaksi kielto poistua laitoksen alueelta tai hänen oleskeluaan ja liikkumistaan muutoin rajoittaa. Lapsi voidaan myös säädetyin edellytyksin eristää määräajaksi laitoksen muista lapsista. Laitoksen johtajan päätöstä edellyttävissä asioissa on aina tehtävä nimenomaiset kirjalliset, hallinnolliset päätökset, jotka on perusteltava.

6.2.1. Yksityisissä laitoksissa tehtävät päätökset

Epäselvänä on pidetty sitä, voidaanko yksityisten laitosten johtajien tekemät edellä tarkoitetut lastensuojelulain mukaiset päätökset saattaa kunnan sosiaalihuollon toimielimen käsiteltäväksi.

EAOA Paunio on edellä mainitussa Kuttulaa koskevassa päätöksessään arvioinut asiaa perusteellisesti sivulla 64. Hän on todennut, ettei yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajan tekemää päätöstä voida hallintolainkäyttölain 10 §:n sanamuodon mukaan saattaa kunnan sosiaalihuollon toimielimen käsiteltäväksi, koska muutoksenhausta yksityisen lastensuojelulaitoksen tekemän johtajan päätökseen ei ole erikseen säädetty. Paunio kannanoton mukaan ainakin yhteydenpidon rajoittamista ja erityisiä rajoituksia koskeva yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajan tekemä päätös puuttuu lapsen oikeuksiin sellaisella tavalla, että asian saattaminen riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi on perustuslain 21 §:n säännökset huomioon ottaen välttämätöntä. Tästä tulisi hänen käsityksensä mukaan säätää laissa erikseen.

Paunio pitää myös välttämättömänä, että lastensuojeluasetuksen 16 §:ää täsmennetään siten, että lääninhallituksen valvontavelvollisuus säännöksen sanamuodon mukaan koskee erityisten rajoitusten lisäksi myös muita rajoituksia, joita lastensuojelulaitoksessa voidaan määrätä. Työryhmä yhtyy edellä esitettyihin Paunio käsityksiin ja toteaa, että mainitut säädösmuutokset tulisi toteuttaa meneillään olevan lastensuojelulain uudistamistyön yhteydessä.

Yksikön, joka käyttää lastensuojelulain 31 ja 32 §:ssä säädettyjä kieltoja ja rajoituksia, on tehtävä niistä asianmukaiset kirjaukset. Oleellinen osa sijaishuoltoa tarjoavan toimintayksikön valvontaa on, että tutustutaan kaikkiin lasta tai nuorta koskeviin asiakirjoihin, myös pakotteita

ja rajoituksia koskeviin päätöksiin. Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän muistiossa todetaan rajoitusten kirjaamisesta seuraavaa:

Kirjaamisvelvoitteen tehostamisella paitsi vaikutetaan työ- ja valvontakäytäntöjen positiiviseen muutokseen myös korostetaan lapsen oikeusturvaa sijaishuollossa. Tällainen kehityssuunta palvelisi siten sekä henkilökuntaa, että lapsen sijaishuollon järjestämistä. Kirjaamisella voidaan osaltaan vaikuttaa siihen, että tarpeettomia tai liiallisia pakotteita tai rajoitteita ei käytettäisi. Kirjaamisvelvoitteella ja sen korostamisella saattaa siten olla myönteisiä vaikutuksia paitsi sijaishuollossa olevan lapsen asemaan ja oikeusturvaan myös työntekijöiden oikeusturvaan. Kirjaamisen avulla voidaan myös poistaa aiheettomia epäilyjä työntekijöiden vallasta tai liiallisten pakkokeinojen käytöstä.

Työryhmä on käynyt eri tahojen kanssa keskusteluja siitä tulisiko lastensuojelulakiin lisätä säännös, jonka mukaan ammatillisiin perhekoteihin sovellettaisiin joitakin lastensuojelulaissa säädettyjä pakotteita, rajoituksia ja erityisiä rajoituksia koskevia säännöksiä. Toimintayksikön vastuuhenkilö voisi päättää niistä yksikössään. Tämä edellyttäisi luonnollisesti, että myös muutoksenhakumahdollisuudet tältä osin säänneltäisiin lasten ja nuorten oikeusturvan edellyttämin tavoin.

- Työryhmä esittää harkittavaksi, voitaisiinko yksityisissä perhekodeissa soveltaa joitakin lastensuojelulain mukaisia pakotteita, rajoituksia ja erityisiä rajoituksia, jos kaikilla hoito- ja kasvatustavalla toimivilla on vähintään kelpoisuusasetuksen 4 §:ssä säädetty pätevyys.

6.3. Perusopetuksen järjestäminen

6.3.1. Oppimisongelmat ja nykyiset käytännön ratkaisut

Huostaanotetut ja sijaishuollossa olevat lapset tarvitsevat usein paljon tukea myös opetuksessa. Koulunkäynti on voinut jäädä pitkäksi ajaksi satunnaiseksi. Lapsella tai nuorella on usein myös oppimisvaikeuksia psyykkisistä tai neurologisista syistä sekä sosioemotionaalisia käytöshäiriöitä, jotka vaikeuttavat sopeutumista luokkayhteisöön ja toimimista ryhmässä. Niiden vuoksi lapsi saattaa tarvita ainakin jonkin aikaa pienryhmäopetusta. Koulunkäyntivaikeudet ja häiriökäyttäytyminen johtavat usein jopa siihen, ettei sijaintikunnan koulu katso enää voivansa auttaa lasta tai nuorta. Etelä-Savon sairaanhoitopiirin tulosyksikön, Niilo Mäki -instituutin ja Mikkelin koulukotien tutkimusta ”Psykiatrinen sairastuvuus sekä oppimisvaikeudet koulukotinuorilla” on selostettu kappaleessa 7.1. (Katso asiantuntijoiden kuuleminen/koulukodit)

Useissa yksityisissä lastensuojelun toimintayksiköissä on järjestetty lapsille ja nuorille kotiopetusta tukemaan kouluopetusta erityisesti sijoituksen alkuvaiheessa tai jopa kokonaan korvaamaan kodin ulkopuolella annettavan opetuksen. Perhekodit käyttävät tällaisesta kotiopetuksesta usein nimitystä ”kotikoulu”, vaikka ei olisikaan kyse varsinaisesta itsenäisestä koulusta vaan yksityisopetuksesta. Opetusministeriön mukaan kyseiset ”kotikoulut” eivät yleensä täytä edellytyksiä, joiden perusteilla niille voitaisiin myöntää opetusministeriön lupa koulun ylläpitämiseen.

Kotiopetuksen ajalta sijaishuollosta peritään sijoittajakunnalta usein korotettua maksua (esimerkiksi 200 mk/päivä). Käytäntö ei ole ongelmaton eikä se vastaa voimassa olevaa opetus-toimen lainsäädäntöä.

6.3.2. Opetustoimen voimassa olevan lainsäädännön periaatteet ja muutostarpeet

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan *kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta....* Suomen Kuntaliiton julkaisussa ”Opetustoimen säännökset ja niiden soveltamien” todetaan sijaintikunnan velvollisuudesta järjestää perusopetus seuraavaa:

”Kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta sen alueelle asuville oppivelvollisuusikäisille. Opetus tulee järjestää oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Asuinkunnan velvollisuus koskee kaikkia kunnassa asuvia peruskouluikäisiä. Järjestämisvelvollisuuden piirissä ovat myös muut kuin Suomen kansalaiset, toisen kunnan sosiaalitoimen päätöksellä sijoitetut lapset, samoin kuin vaikeimmin kehitysvammaiset lapset.

Koulun tulee järjestää kaikille oppilailleen perusopetus, mahdolliset tukiovetus- tai erityisopetuspalvelut sekä opintososiaaliset edut, kuten ateriat ja koulumatkat. Kunta, joka on velvollinen järjestämään opetuksen saa näihin kustannuksiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen oppilaskohtaisen yksikköhinnan. Jos asuinkunnan ja opetuskunnan välillä ei ole sopimusta, ei oppilaan kotikunnalla ole velvollisuutta osallistua yksikköhinnan ylittäviin kustannuksiin milloin osin.” (s. 38)

”Sairaalaopetuksen ja koulukodeissa annettavan opetuksen rahoitus poikkeaa muusta opetus-toimen rahoituksesta. Oppilaiden kotikunnalla on velvollisuus suorittaa erillinen kotikunnan maksuosuus sairaalan sijaintikunnalle tai koulukodin ylläpitäjälle.” (emt. s. 38)

Lapsia sijaishuoltoon sijoittavat, sijoitetuista lapsista huolehtivat lastensuojeluyksiköt sekä heidän perusopetuksestaan vastuussa olevat tahot pitävät erittäin tärkeänä, että sijoitettujen lasten koulunkäynti turvataan nykyistä paremmin. Työryhmän arvion mukaan ongelma ratkeaisi osittain sillä, että sijoittajakunta olisi velvollinen korvaamaan lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen koulutuksen järjestämisestä sijaintikunnalle aiheutuvat kustannukset samoin kuin sairaalaopetuksesta ja koulukodeissa annettavasta opetuksesta. Tämä edellyttäisi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (806/1998) muuttamista siten, että sen 50 § koskisi myös muita kuin sairaalahoidossa olevien lasten tai koulukotiin sijoitettujen lastensuojelulasten perusopetuksesta aiheutuvia kustannuksia. Vastaavasti tulisi lastensuojelulain 45.4 §:ää muuttaa siten, että siihen lisättäisiin sijoittajakunnan velvollisuus korvata lapsen perusopetuksesta aiheutuvat kustannukset sijaintikunnalle.

Edellä mainittu perhekodeissa annettava ”kotikouluopetus” on pääsääntöisesti yksityisopetusta. Tällaiseen opetukseen siirtämisestä on aina tehtävä perusopetuslain 18 §:n mukainen päätös, josta voi valittaa lääninhallitukselle. Työryhmän käsityksen mukaan perusopetuslain 18 §:ään tulisi lisätä kohta 4, jossa viitattaisiin oppilaan sosiaalisiin ongelmiin perusteena siirtää hänet yksityisopetukseen.

6.4. Palvelujen kilpailuttaminen

Kunnan hankkiessa palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta, tulee hankinnat kilpailuttaa siten kuin julkisista hankinnoista annetussa laissa (1505/1992, jäljempänä *hankintalaki*) säädetään. Kilpailuttamisvelvoite koskee vain niitä tilanteita, jolloin palveluja hankitaan yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Jos kunta järjestää palvelut omana toimintanaan, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä tai hankkimalla niitä muilta kunnilta tai kuntayhtymiltä, ei näin järjestettyjä palveluja tarvitse kilpailuttaa. Koska lastensuojelun sijaishuollossa kunnat käyttävät usein yksityisiä palveluja, tulee tällöin arvioida myös se, pitääkö palvelut kilpailuttaa ja miten se pitää ja kannattaa toteuttaa.

Kilpailuttamista koskevien säännösten tavoitteena on varmistaa, että julkiset hankinnat toteutetaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Kilpailuttamisen yhteydessä on syytä korostaa, että säännökset eivät edellytä sopimuksen tekemistä halvimman tarjouksen tehneen tahon kanssa, vaikka julkisuudessa esitetään usein tällaisia käsityksiä. Tarjouksista tulee hyväksyä palvelulle asetetut vaatimukset täyttävistä se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin. Kilpailutettaessa esimerkiksi palveluja, voi kilpailuttaja määrittää esimerkiksi palvelun laadulta vaadittavat edellytykset. Päätettäessä siitä, mikä tarjous hyväksytään, ei asetetut laatuvaatimukset alittavia tarjouksia tarvitse hyväksyä. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että Kilpailuneuvosto on eräässä psykiatristen asumispalvelujen tarjouskilpailua koskevassa asiassa kumonnut kunnanhallituksen päätöksen, jolla oli hyväksytty halvin tarjous, koska päätöstä tehtäessä ei oltu otettu riittävästi huomioon asumispalvelujen sisältöä, laatua, henkilökunnan määrää ja koulutusta (Kilpailuneuvoston päätös D 10/690/99).

Hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaan hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Lastensuojelun sijaishuollossa kilpailuttamista harkittaessa ja tarjouksia pyydettyä voidaan arvioida, onko lain tarkoittamia erityisiä syitä olemassa. Sijaishuollon tarve on usein esimerkiksi niin akuutti, että yksittäistä lasten koskevan sijaishuoltotarpeen ilmetessä, kilpailuttamista ei voida toteuttaa. Niinpä käytännössä kilpailuttamista voitaneen yleensä toteuttaa vain suurimmissa kunnissa, joilla on jatkuvasti tarvetta sijaishuoltoon. Tällaiset kunnat voivat kilpailuttaa sijaishuoltoa tarjoavia yksiköitä tulevaa palvelutarvetta varten.

Kilpailuttamisen perusteella hyväksytyjen palveluntuottajien kanssa kunta voi tehdä esimerkiksi puitesopimuksen palvelujen käytöstä. Tähän puitesopimukseen perustuen voidaan yksittäistä lasta koskeva sijoitus tehdä myöhemmin kun siihen on tarvetta. Suomen Kuntaliitto on yhteistyössä suurimpien kuntien kanssa laatinut mallilomakkeen e8500 puitesopimusta varten. Lomakemalli on raportin liitteenä 2 ja sitä saa Kuntaliitosta.

Olennaista sijaishuollon kilpailuttamisessa on, että sitä voi ja myös tulee käyttää palvelun hyvän laadun turvaamiseksi. Tehtäessä sopimuksia kilpailuttamisen perusteella, tulee sopimus tehdä vain sellaisten toimintayksiköiden kanssa, jotka pystyvät osoittamaan, että ne kykenevät hyvään lastensuojelutyöhön.

6.5. Palveluntuottaja työnantajana

6.5.1. Perhekotien erityisluonne työyhteisönä ja työnantajana

Yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja on usein myös työnantaja. Tässä roolissa häntä koskevat samat velvollisuudet kuin muitakin työnantajia. Erityisesti perhekodit ovat kuitenkin leimallisesti erilaisia kuin tavanomaiset työpaikat. Toisten koti on epätyypillinen työpaikka. Tästä ei kuitenkaan saa seurata sitä, ettei perhekoti työnantajana huolehdi lakisääteisistä velvoitteistaan esimerkiksi palkkauksen, vuosilomien ja työsuojelun suhteen.

Perhekodin perustavat usein vanhemmat, joista vain toisella eli vastuuhenkilöllä on vaadittava koulutus. Puolisolla voi olla täysin eri alan koulutus tai ei lainkaan koulutusta. Koulutetun vanhemman vastuu on tässä tapauksessa koko perhekodin toiminnan ja henkilöstön johtamisen lisäksi lasten hoito- ja kasvatustavastuu. Lisäksi hän joutuu kouluttamaan puolisoaan, joka toimii myös kasvatusvastuussa olevana vanhempana. Tämä vanhempien roolien ristiriita voi asettaa suuria paineita parisuhteen kestävyydelle ja omien lasten kasvatukselle.

Perhekodissa vanhemmat toimivat yleensä päätoimisesti perhekodin työntekijöinä. Tämä merkitsee sitä, että heidän työnsä, vapaa-aikansa ja yksityiselämänsä on osa ammatillisen perhekodin elämää. Myös heidän omat alaikäiset lapsensa elävät ja kasvavat sijoitettujen lasten sisarusparvessa.

Perhekodin vanhempien ei tarvitse omalta osaltaan noudattaa työaikasäännöksiä, lomaoikeuksia ym. työsuojeluvetoitteita. Ympäri vuorokautinen työ vaikeahoitoisten lasten kanssa on kuitenkin kuluttavaa ja aiheuttaa väsymystä, joka voi johtaa parisuhdeongelmiin, päihde- tai mielenterveysongelmiin, avioeroon, omien tai sijoitettujen lasten oireiluun, jne. Perhekodin ulkopuolinen työntekijä voi joutua parisuhderistiriitojen todistajaksi ja häntä saatetaan painostetaan jommankumman puolison puolelle.

Perhekodit ovat pieniä työyhteisöjä, joissa ulkopuolisia työntekijöitä on yleensä 1-3 henkilöä. He ovat tasavertaisia kasvattajia perhekodin vanhempien kanssa, mutta samalla heidän työntekijöitään. Työntekijän asema kasvattajana on ongelmallinen, jos kasvatus- ja hoitotyön näkemykset poikkeavat perhekodin vanhempien (työnantajien) näkemyksistä.

6.5.2. Työnohjaus

Vaativassa, tunnepitoisessa työssä on erityisen tärkeää huolehtia työntekijöiden jaksamisesta koulutuksen, työnohjauksen sekä muiden menetelmien ja rakenteiden avulla Työnohjauksella tarkoitetaan tilannetta, jossa työtä ja sen nostamia tunteita tutkitaan ulkopuolisen, tehtävään koulutuksen saaneen henkilön kanssa.

Työnohjaus voidaan järjestää yksilö-, ryhmä- tai työyhteistyönohjauksena. Tuloksellinen työnohjaus on tavoitteellista, säännönmukaista ja riittävän pitkäkestoista. Kriisityönohjaus on kestoaltaan lyhytaikaisempaa, yhdestä viiteen kertaan ja vain tiettyyn äkillisesti nousseeseen ongelmaan kohdistuvaa.

Perhehoitoa koskevan lakiuudistuksen seuranta koskevassa muistiossa tulee hyvin esiin työnohjauksiin ja koulutuksiin liittyvä dilemma. Monet kuntien edustajat kokevat ongelmalli-

seksi, etteivät kaikki kykene käyttämään/ottamaan vastaan työnohjausta/koulutusta. Kuitenkin niin työnohjauksen kuin valmennuksen ja täydentävän koulutuksen järjestäminen nähdään tarpeelliseksi.

Ammatillista palvelutoimintaa arvioidessa pidetään järjestettyä työnohjausta usein yhtenä toiminnan hyvän laadun kriteerinä. Työ hyvin vaikeassa elämäntilanteessa olevien asiakkaiden kanssa on vaativaa ja erityisesti psyykkisesti kuormittavaa. Työnohjauksen merkitys nähdään sekä ennaltaehkäisevänä että auttamassa työyhteisöä selviämään väistämättä vastaan tulevista kriiseistä. Työnohjaus voi auttaa niin ympäri vuorokauden työssään kiinni olevia perhekodin vanhempia kuin laitostyyppisen yksikön työyhteisöä pysymään perustehtävässään ja havaitsemaan työssään kehittämiskohteita. Työnohjauksen järjestäminen ei kuitenkaan tällä hetkellä ole lakisääteinen velvoite perhekodeille eikä muille yksityisille sosiaalialan palveluntuottajille.

Mielenterveyslain (1116/1990) 4.3 § edellyttää, että mielenterveyspalvelujen tuottaja huolehtii toimivasta työnohjausjärjestelmästä. Mielenterveysasetuksen 1 §:n mukaan kunnan on toteuttaessaan lain edellyttämää työnohjauksen järjestelmää huolehdittava siitä, että työnohjaus on sisällöltään sellaista, että se edistää henkilöstön valmiuksia antaa väestön tarvitsemia mielenterveyspalveluja.

- Työryhmä esittää yksityisten sosiaalipalvelujen valvontalakiin velvoittavaa säännöstä työnohjauksen järjestämisestä mielenterveyslain 4.3 §:n mukaisesti.

6.6. Asiakkaita koskevat asiakirjat yksityisen palveluntuottajan toimintayksikössä

Julkisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjana pidetään asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen toimeksiannosta. Lastensuojelussa – sijoitettaessa lasta yksityisesti ylläpidettyyn laitokseen tai sijaishuoltoa antavaan yksikköön – on kyse julkisuuslain tarkoittamasta toimeksiantosuhteesta.

Toimintayksikössä laadittavat tai sinne muutoin toimitetut lasta koskevat asiakirjat ovat luonteeltaan julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Tällöin sijoittajakunnalla on oikeus (esimerkiksi ostopalvelusopimuksissa tai maksusitoumuksissa) määrätä siitä, millä tavoin asiakirjat laaditaan, miten niitä ylläpidetään, suojataan ja säilytetään. Viranomaisella on, jollei asiasta ole muuta sovittu, oikeus yksin päättää tiedon antamisesta toimintayksikössä laadituista lasta koskevista asiakirjasta.

Edellä on esitetty, että lapsikohtaisessa sopimuksessa tulisi sopia salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, mikä on mahdollista julkisuuslain 14.1 §:n mukaan. Kun kyse on kodin ulkopuolelle huostaanotettuna sijoitetusta lapsesta, on hänen hoitonsa ja kasvatuksensa kannalta tärkeää, että sijaishuollosta vastaavat voivat esimerkiksi antaa lapsen koulunkäynnin tai terveydenhuollon toteuttamisen kannalta olennaisia ja välttämättömiä arkaluonteisia tietoja näille tahoille edellytyksin, joista säädetään asiakaslain 17 §:ssä. Sinänsä tämä on mahdollista jo kyseisen säännöksenkin perusteella. Se koskee sanamuotonsa mukaisesti paitsi sosiaalihuollon järjestäjää, myös sen toteuttajaa. Asiasta on kuitenkin syytä selvyyden vuoksi sopia tarkemmin.

Koska toimeksisaajan asiakirjat ovat julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjoja, on tehtävän toimeksiantaneella kunnalla velvollisuus huolehtia siitä, että toimeksisaaja käsittelee asiakirjojaan ja niissä olevia tietoja tavalla, jota lainsäädäntö arkaluonteisille henkilörekistereille ja salassa pidettäville asiakirjoille asettaa. Viranomaisen on lisäksi huolehdittava, että asiakkaan ja asianomaisen oikeus asiakirjaan ja siinä olevaan tietoon voidaan toteuttaa. (JulkL 11 ja 12 §; henkilötietolain 24 §)

7. TYÖRYHMÄN KUULEMIEN ASiantuntijoiden Havaintoja ja kannanottoja

Työskentelynsä aikana työryhmä on kuullut useita asiantuntijatahoja ja pyrkinyt työskentelysäännön huomioimaan heiltä saamansa palautteet ja toivomukset. Tässä kappaleessa selvitetään lyhyesti kuullut tahot ja niiden esittämät keskeiset näkemykset.

7.1. Koulukotien ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskusten edustajat

Työryhmän kuultavina olivat 8.11.2000 koulukotijohtajat Heikki Soininen, Kasvun Yhteisöt, Mikkeli ja Kurt Kyllönen, Vuorelan koulukoti, Vihti sekä tulosaluejohtaja Sirpa Taskinen, Stakes.

Koulukotien kannalta ongelmina ja haasteina nähdään tarve turvata nuorten psykiatrinen hoito. Pätevien psykiatrien puute kuitenkin vaikeuttaa tätä. Tarpeeseen on pyritty vastaamaan palkkaamalla terveydenhuollon henkilöstöä osastotyöhön sekä luomalla uudenlaisia yhteistyökäytäntöjä erityissairaanhoidon kanssa.

Päihdeongelmien lisääntyminen on ilmeistä ja koulukoteihin on perustettu osastoja vastaamaan tähän ongelmaan. Pulmaksi on muotoutunut puutteet lastensuojelulaissa. Siinä ei ole säädetty mahdollisuutta toteuttaa henkilöön käyvä katsastus lapsen tai nuoren tahdosta riippumatta. Siten laki ei salli esimerkiksi päihdeseulojen käyttöä tai huumetestien toteuttamista ilman suostumusta, mitä koulukodeissa pidettäisiin hoidon onnistumiseksi tärkeänä.

Erityisen vaativan hoidon tarpeen kasvaessa syntyy myös kysymys tarpeesta suljettuun hoitoon. Lainsäädäntö ei vastaa tämän päivän haasteisiin. Koulukotien hoidon laadullisia mahdollisuuksia parantaisivat myös mahdollisimman hyvät tiedot nuoren tarvitseman tuen ja avun tarpeesta. Nuoren hoidon tarve pitäisi pystyä kartoittamaan ennen koulukotiin tuloa.

Etelä-Savon sairaanhoitopiirin psykiatrian tulosyksikkö, Niilo Mäki -instituutti ja Mikkelin koulukodit osallistuivat tutkimukseen Psykiatrinen sairastuvuus sekä oppimisvaikeudet koulukotinuorilla. Tutkimuksen tuloksia julkaistiin vuonna 1999. Tutkimusta varten haastateltiin 91 koulukodeissa vuosien 1997 ja 1998 aikana ollutta nuorta. Oppimisvaikeuksien selvittämiseksi heidät myös testattiin Niilo Mäki -instituutin ohjauksessa. Verrokkiryhmänä oli Mikkelin koulutoimen yläasteella opiskelevia koululaisia (48), jotka valittiin satunnaisotannalla.

Tutkimuksen tuloksena huomattiin, että ennen koulukotisijoitusta nuorilla oli ollut runsaasti psykiatrisia kontakteja, pääosin tutkimuskäyntejä. Semistrukturoidun haastattelun perusteella tytöille asetettiin keskimäärin 3,3 diagnoosia ja pojille 1,7 diagnoosia. Ahdistuneisuus-, päihde- ja käytöshäiriöitä esiintyi tytöillä huomattavasti enemmän kuin pojilla.

Oppimisvaikeuksista huomattiin, että koulukotinuorten yleinen kykytaso on normaali. Heidän suorituksensa ei poikkea normaalisti koulua käyvien nuorten suorituksista visuaalista päätteilyä vaativissa tehtävissä, mutta on heikompi kielellisissä tehtävissä. Lukemisen ja kirjoittamisen sekä matematiikan oppimisvaikeudet ovat selvästi tavallisempia kuin normaalisti koulua käyvillä nuorilla.

Tutkimuksen johtopäätöksiä todettiin runsaan psykiatrisen sairastavuuden asettavan haasteita hoitojärjestelmän kehittämiseksi tarpeita vastaavaksi. Samoin koulukotitoimintaa tulisi kehittää vastaamaan kirjoittamisen ja matematiikan erityisvaikeuksiin, joita näillä nuorilla esiintyy runsaammin kuin normaaleilla koululaisilla.

Maahanmuuttajanuoret ovat uusi ryhmä koulukodeissa, viime vuonna niissä oli yli 30 maahanmuuttajanuorta. Tämä aiheuttaa lisävaatimuksia pätevyydelle, muun muassa erikulttuurisuuden osaaminen.

Stakesin rooli koulukotien valvonnassa on taloudellishallinnollista ja välineenä heillä on muun muassa tuloskeskustelut. Lääninhallitusten rooli valvojana nähdään tärkeänä. Koulukotien mielestä valvonta on positiivinen asia ja voi toimia myös kehittämistyön apuna. Kaiken toiminnan on aina pystyttävä olemaan avointa ja läpinäkyvää.

7.2. Hallinto-oikeuksien edustajat

Hallinto-oikeustuomarit Pirkko Wesslin-Nenonen Rovaniemeltä, Heikki Jukarainen Hämeenlinnasta ja Hannele Sarell Turusta olivat työryhmän kuultavina 15.1.2001.

Sosiaalipalvelujen valvontalaki oli toistaiseksi tuottanut hallinto-oikeuksiin vain vähän valitusasioita. Käsiteltyjen tapausten yhteydessä hallinto-oikeudessa on koettu ongelmaksi se, ettei lupien epäämisperusteista tai jo myönnetyn toimiluvan lakkauttamisen perusteista ole säädetty riittävän selkeästi. Keskustelussa korostettiin toiminnan keskeyttämiseen ja lakkauttamiseen liittyvien arviointiperusteiden tarvetta. Hallinto-oikeudet korostivat, että elinkeinotoimintaan puuttumisen perusteista tulee säätää lailla, ei asetuksella eikä alemman asteisilla normeilla, koska perustuslaissa säädettyä elinkeinovapautta voidaan rajoittaa vain lain tasoisella sääntelyllä.

Arvioitaessa toiminnan sisällöllisen asiantuntemuksen tarvetta lupa- ja valvonta-asioiden käsittelyssä oli kuultavien yksimielinen kanta, että hallinto-oikeuksilla on mahdollisuus tarvittaessa pyytää kirjallisia asiantuntijalausuntoja, joiden katsottiin riittävän hallinto-oikeuden tarpeisiin. Ministeriötasolla tehtyjen oppaiden arvioitiin osaltaan helpottavan hallinto-oikeuksien ratkaisutoimintaa.

Kirjallisten muistioden puuttumista erilaisista neuvonta- ja tarkastuskäynneistä pidettiin ongelmana. Niiden puuttuessa jää epäselväksi, mitä tarkastuskäynnillä on sovittu ja mitä yrittäjältä odotetaan.

Toimintayksiköiden vastuuhenkilön nimeämisoikeus tulisi hallinto-oikeuden edustajien mukaan olla lääninhallituksilla. Olisi myös pohdittava, mitkä ovat kyseessä olevaa tehtävää hoitavalle asetettavat kelpoisuusehdot.

Erityisenä kysymyksenä nousi esille erittäin vaikeahoitoisten lasten ja nuorten sijoittaminen yksityisiin perhekoteihin. Tällaisten nuorten ja lasten hoitoon liittyy tilanteita, jolloin on tarve rajoitustoimenpiteisiin. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan oikeuta perhekoteja tällaisia päätöksiä tekemään. Hallinto-oikeuksien edustajat esittivät harkittavaksi, tulisiko rajoitus- päätöksiä koskevia säännöksiä muuttaa.

Valvontasäännökset eivät voi olla hallinto-oikeuksien edustajien mielestä liian yksityiskohtaisia, koska sellaisista voisi seurata vastakohtaispäätelmällä tulkintaa, että se, mikä ei ole kielletty on sallittua tai päinvastoin.

Luvan ehdot on pyrittävä selvittämään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Mikäli yksityisen palvelujen tuottajan toiminnassa havaitaan puutteita, tulisi aina ensin käyttää ohjausta ja neuvontaa, toisena määräystä, kolmantena keskeytystä ja vasta viimeisenä luvan peruuttamista. Näyttö mahdollisen luvan epäämis- tai peruuttamispäätökselle olisi aina rakennettava lääninhallitustasolla.

7.3. Lastensuojelun keskusliiton auditointityöryhmän, Ammatillisten perhekotien liiton, Perhehoitoliiton, Suomen Kuntaliiton ja lääninhallitusten edustajat

Osallistujien nimilista liitteenä

Sosiaali- ja terveysministeriössä järjestettiin 19.3.2001 kuulemistilaisuus, jossa olivat läsnä yllämainittujen tahojen edustajat. Kuultaville oli lähetetty etukäteen kooste alustaviksi työryhmän ehdotuksiksi ja niiden pohjalta käytiin vilkasta keskustelua.

Lapsiryhmien pienentäminen enintään kuuteen nähtiin erittäin myönteisenä ajatuksena nimenomaan lasten ja nuorten lisääntyneen hoidontarpeen vuoksi. Tarvittaisiin kuitenkin vielä laskelmia siitä, miten ryhmäkoon pienentäminen vaikuttaisi hoidon kustannuksiin. Samoin korostettiin henkilökunnalta ja erityisesti vastuuhenkilöltä vaadittavan koulutuksen tärkeyttä. Olisi myös määriteltävä, mitä erityisosaamista työskentely lastensuojelulasten ja -nuorten kanssa vaatii. Tulevaisuuden haasteena nähtiin kysymys miten pystyttäisiin kuvaamaan ja mitoittamaan hoidollisuuden asteita ja sen kautta syntyviä henkilökunnan osaamisen ja henkilöstömitoituksen vaatimuksia.

Nimikkeiden kirjavuus oli myös kuultavien mielestä asia, johon tulisi saada muutos. Nimikkeet eivät saisi olla harhaanjohtavia. Keskustelussa heräsi myös ajatus, voisiko jako olla niin, että on vain kaksi ryhmää, toisaalta perhehoito (ns. perinteinen sijaisperhe) ja toisaalta laitoshoido, johon kuuluisivat myös niin sanotut ammatilliset perhekodit. Ammatillisissa perhekodeissa hoidetaan usein niin vaikeita, usein psykiatrisessa hoidoissakin olleita lapsia, että pelkästään jo perhekotivanhempien jaksamisen kannalta niissä tarvitaan lisähenkilökuntaa. Kodinomaisuuden ja perheenomaisuuden vaatimuksella pyritään luomaan jatkuvia, kestäviä ihmissuhteita, mutta sudenkuoppana saattaa seurata uupuminen.

Sijaishuoltotyössä painotettiin tärkeänä työnohjauksen ja laatutyöskentelyn merkitystä. Kummallakin pystytään vaikuttamaan sekä työntekijöiden jaksamiseen että lasten hoidon pitkäjänteiseen kehittämiseen ja hyviin tuloksiin. Samoin ne ylläpitävät avoimuutta yksiköissä. Laatuajattelun tulisi näkyä niin sijoitustapahtumassa kuin läpi koko sijoitusprosessin.

Toimitilojen suhteen toivotaan myös valtakunnallisesti yhtenäisiä vaatimuksia. Periaatteena sitä, että jokaisella lapsella olisi oma huone pidettiin hyvänä. Paloturvallisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Erittäin hankalien nuorten ollessa kyseessä syntyy tarve turvautua rajoittamistoimenpiteisiin. Tällä hetkellä ei lastensuojelulainsäädäntö kuitenkaan anna perhekodeille tähän mahdollisuutta. Tähän asiaan toivotaan selkeitä määrittelyjä ja ohjeita palvelun antajan ja hoidettavien oikeusturvan parantamiseksi.

Pyrkimys lupa- ja valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi nähtiin hyvänä. Huolellisesti laaditut asiakirjat lupavaiheessa ja tarkastamisessa luovat edellytyksiä valvontatoiminnan jatkuvuudelle. Hoito- ja palvelusuunnitelmien tekemistä tulee korostaa.

Toiminnan tulee myös kuultavien mielestä aina perustua kirjallisiin ostajan ja myyjän välisiin sopimuksiin. Sopimusmallit selkeyttävät käytäntöjä.

Perusopetuksen järjestäminen sijaishuollossa oleville lapsille vaatii vielä selventämistä. Mikä on koulun ja mikä lastensuojelun vastuu? Monien yksiköiden yhteyteen on syntynyt kotikouluja. Kuultavien mielestä näiden koulujen asema on epäselvä.

Kuultavat herättivät myös kysymyksen, voiko lääninhallitusten kaksoisrooli luvan antajana ja toiminnan valvojana olla pulmallinen. He toivoivat kehitettäväksi myös erilaisia muotoja lääninhallitusten, sijaintikunnan ja sijoittajakunnan yhteistyölle valvontaa sekä toiminnan ohjausta ja tukemista varten.

7.4. Työministeriön, perheryhmäkodin, kansainvälisen lastenkodin ja lastensuojelun keskusliiton suunnittelijan kuuleminen

Osallistujien nimilista liitteenä

Edellä mainitut tahot osallistuivat työryhmän kokoukseen 9.4.2001.

Myös maahanmuuttajalasten tilanteen huomioiminen työryhmän taholta nähtiin erittäin hyvänä asiana. Vaikka useissa yhteyksissä näiden lasten suhteen on keskitytty vastaanottoon ja turvapaikanhakukysymyksiin ovat lastensuojelukysymykset myös koko ajan vahvasti läsnä. Lapsia on viime vuosina tullut maahan huomattavasti aikaisempaa vähemmän. Syytä tähän ilmiöön ei tiedetä, kun samaan aikaan kuitenkin muihin Pohjoismaihin, esimerkiksi Norjaan on tullut suuria määriä pakolaislapsia ilman vanhempia.

Ryhmäkoteja, joissa lapset odottavat oleskelulupaa on lähinnä vastaanottokeskusten yhteydessä. Luvan saatuaan heidät on siirretty perheryhmäkoteihin. Viime aikoina on yhdistetty ryhmä- ja perheryhmäkoteja, ettei lasten ole tarvinnut siirtyä uuteen paikkaan oleskeluluvan saatuaan. Ryhmäkoot ovat olleet lastensuojelulain mukaisia. Lapsia on myös yksityismajoituksessa, usein sukulaisperheissä. Lasten oleskelu perheryhmäkodeissa venyy usein hyvin pitkäksi, jopa vuosia kestäväksi, perheiden yhdistämis päätösten venyessä tai yhdistämis päätösten ollessa kielteisiä. Niinpä perheryhmäkodeissa joudutaan tosiasiallisesti hoitamaan kotia korvaavaa pitkäaikaista lastensuojelutehtävää.

Ryhmä- ja perheryhmäkoteja ei ole määritelty lastensuojelulaitoksiksi eikä yksityismajoitusta toimeksiantosuhteiseksi perhehoidoksi. Perheryhmäkoteja ei ole laissa määritelty, pohjana on vain kunnan kanssa tehty sopimus. Lapsia ei myöskään ole huostaanotettu. Yksityismajoitukseen ei sovelleta perhehoitajalakia, joten lapsesta huolehtivat eivät saa kulukorvauksia tai hoitopalkkioita, koulutusta tai ohjausta. Lapset ovat vain toimeentulotuen varassa. Nämä lap

set eivät ole yhdenvertaisessa asemassa suomalaisiin lapsiin nähden. Nuoret eivät myöskään pääse suomalaisten lastensuojelunuorten tavoin lastensuojelun jälkihuollon piiriin, vaikka kokemuksellisesti tiedetään, että nämä nuoret ovat erittäin suuressa syrjäytymisvaarassa ja tarvitsevat paljon tukea vielä tultuaan täysi-ikäiseksi.

Kansainvälisessä lastenkodissa suuri osa lapsista on huostaanotettuja. Lapsilla ja nuorilla on samanlaiset lastensuojelutarpeet kuin suomalaisillakin. Jälkihuolto on toiminut yhteistyössä kunnan lastensuojelutyön kanssa, eroa ei ole ollut siinä, onko nuori ollut huostassa vai ei.

TE-keskukset perustavat ja tarvittaessa myös lakkauttavat ryhmä- ja perheryhmäkoteja. Kaikki kustannukset niistä korvataan kunnalle. Kuitenkin kustannukset korvataan vain siihen saakka kun nuori täyttää kahdeksantoista vuotta. Lisäksi TE-keskuksilla on ohjausvelvoite niin talouden kuin toiminnan kehittämisen suhteen. Ongelma on se, ettei kaikissa TE-keskuksissa ole sisällön asiantuntemusta. Perhekoteja ei myöskään ole laissa määritelty.

Ongelmaksi on koettu ryhmäkotivaiheen ja pienissä kunnissa myös perheryhmäkodin heikko yhteys yleiseen lastensuojeluun.

Kotouttamislain mukaisen edustajajärjestelmän kustannukset maksetaan myös TE-keskuksista ja keskukset järjestävät myös koulutusta edustajille. Edustajan työ lakkaa nuoren täytettyä kahdeksantoista. Oheishuoltajien löytäminen näille lapsille on ollut vaikeata. Huostaanotto tarvittaessa ei kuitenkaan kaadu huoltajan puutteeseen.

Keskusteltiin myös näiden lasten erityishoidon tarpeesta, miten havaita mahdollisimman varhain erityisen tuen tarpeessa olevat lapset ja mistä löytää erityisosaajia näiden lasten tarpeisiin. Osa myös maahanmuuttajalapsista tarvitsisi erityisen hoivan yksiköitä. Alkuvaiheen seulomisen lisäksi on turvattava lasten tilanteen jatkuva arviointi. Mikäli nykyiset laitokset määritellään lastensuojelulaitoksiksi, myös niille on taattava mahdollisuudet rajoituspäätöksiin. Lastensuojelulaitoksina nämä yksiköt olisivat myös lääninhallitusten valvonnan piirissä.

7.5. Opetusministeriön ja lääninhallituksen edustajan kuuleminen opetuksen järjestämisestä koskeissa asioissa

Työryhmän kuultavina olivat 17.10.2001 ylitarkastaja Touko Hilasvuori Opetusministeriöstä ja lääninpsykologi Pirjo Laaksonen Etelä-Suomen lääninhallituksesta.

Koulunkäynnin järjestämisvelvollisuus on perusopetuslain 45 §:n mukaan yksiselitteisesti asuinkunnalla. Kaikki kunnassa asuvat lapset ovat tasavertaisia riippumatta siitä, millainen on heidän asumismuotonsa. Kotikuntana säilyy kuitenkin sijoittajakunta. Keskustelussa nousi esiin näkemys, että mikäli rahoituslain 50 § muutettaisiin koskemaan myös muitakin kuin sairaalaan tai koulukotiin sijoitettuja lapsia, tulisi kotikunta aina velvolliseksi osallistumaan oppilaan koulukustannuksiin.

Lastensuojelulain 45.4 § tulisi myös muuttaa niin, että sijoittajakunnan osallistumisvelvollisuuteen lapsen hoidon ja huollon edellyttämiin kustannuksiin lisättäisiin myös koulukustannukset.

Perhekotien ”kotikouluna” järjestämä opetus on yleensä kotiopetusta joka sinällään ei ole minkään viranomaisen valvonnan piirissä ja on myös valtiosuusjärjestelmän ulkopuolella.

Kotiopetukseen siirtämisestä pitäisi aina tehdä hallinnollinen päätös. Varsinaisia koululupia ei yrittäjille helposti myönnetä. Koululla täytyisi olla tiedossa jatkuvat oppilaskiintiöt, opetukseen sopivat tilat ja pätevät opettajat.

Kotiopetukseen siirtopäätös perustuu perusopetuslain 18 §:ään Pykälään olisi lisättävä kohta, jossa viitataan oppilaan sosiaalisiin ongelmiin. Tällaisesta päätöksestä on edellä mainitun lain 42 §:n mukaan valitusoikeus lääninhallitukselle.

Keskustelussa havaittiin, että kaikille osapuolille oli herännyt yhteinen huoli perhekoteihin sijoitettujen lasten oppivelvollisuuden järjestämisestä ja opetuksen valvonnan puutteesta. Haluttiin kuitenkin korostaa, että useiden yrittäjien kohdalla lasten koulunkäynnin tukeminen on järjestynyt hyvin yhteistyössä sijainti- ja sijoittajakuntien kanssa. Hyvin järjestetty opetus on myös kuntouttavaa toimintaa.

7.6. Toimeksiantosuhteisen perhehoidon asiantuntijoiden kuuleminen

Työryhmän kokouksessa 22.10.2001 oli kuultavina toimeksiantosuhteisen perhehoidon asiantuntijoita (nimilista liitteessä 1).

Toimeksiantosuhteisten perhehoitajien tukeminen on järjestetty monin eri tavoin Suomessa. Suurilla kaupunkikunnilla on omia, asiaan erikoistuneita työntekijöitä ja Keski-Suomen alueella Jyväskylän kaupungin sijaishuoltotoimisto myy asiantuntijapalveluaan ympäröiville 27:lle kunnalle. Monissa kunnissa toimeksiantosuhteisen perhetyön tukeminen kuuluu osana perussosiaalityöntekijän työkuvaan. Pelastakaa lapset ry ja monet kunnat kouluttavat sijaisvanhemmiksi haluavia Pride-valmennusjärjestelmällä. Joskus kiusalliseksi on koettu se, että yhden kunnan kouluttama perhe ottaakin hoidettavakseen lapsen toisesta kunnasta. Näin koulutuksen aiheuttamat kustannukset ja siitä saatu hyöty eivät kohdistu samaan kuntaan.

Kunnilla ei ollut yhtenäistä käytäntöä siitä, pyydetäänkö sijaintikunnalta aina lausunto sijaisperheeksi aikovalta tai vanhemmilta lääkärintodistusta. Helsinki on pyytänyt sijaintikunnan lausunnon lisäksi lääkärintodistuksen ja rikosrekisteriotteen. Kaikki eivät myöskään vielä tee kirjallisia sopimuksia, tosin kirjallisten sopimusten tekeminen on yleistymässä ja vakiintumassa käytännöksi. Perhehoitajaliiton näkemys oli, että aina olisi syytä olla kirjallinen sopimus.

Keskusteltiin työtavoista tilanteesta, jossa ollaan sijoittamassa lasta perheeseen, jossa on jo toisen kunnan sijoittamia lapsia. Yleensä ei pyydetä toisia lapsia koskevia asiakirjoja nähtäväksi, vaan on luotettu sijaisperheeltä saatuihin tietoihin. Ongelmalliseksi tilanne tulee mikäli perheeseen ensin sijoittanut kunta on luottanut siihen, että sijoitettu lapsi pääsee tarvitsemaansa pieneen ryhmään, mutta jonkin ajan kuluttua perheessä onkin useampi paljon hoitoa tarvitseva lapsi. Sijaisperheen tukemisessa pyritään tuki kuitenkin antamaan koko perheelle riippumatta siitä, minkä kunnan lapsia perheessä on.

Valvonta ja tuki kuuluivat kuultavien mukaan yhteen ja niiden pitäisi ensisijaisesti palvella lasta. Perheisiin sijoitetaan yhä ongelmallisempia lapsia. Lastensuojelulapsen sijoittamisessa perheeseen ei kuitenkaan ole kyse ammatillisuudesta vaan perheen antamisesta lapselle.

Perheiden tukemista jatkuvan koulutuksen ja työnohjasuksen keinoin pidetään tärkeänä. Perhehoitajalain mukaan työnohjauksista täytyy sopia. Säädös täytyisi kuultavien mukaan saada velvoittavammaksi.

Kuultavat kaipasivat myös jokaiseen kuntaan lastensuojelutyöhön erikoistunutta sosiaalityöntekijää. Asia voisi järjestyä myös kuntien välisellä yhteistyöllä, esimerkiksi kiertävällä erityissosiaalityöntekijällä.

8. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Työryhmä on tehnyt kolmen tyyppisiä ehdotuksia, jotka on koottu tässä luvussa eri otsakkeiden alle. **Lainsäädäntöön** liittyvät ehdotukset sisältyvät kappaleeseen 8.1. Niitä koskevat luonnokset säädösmuutoksiksi ovat muistion liitteenä. Kappaleeseen 8.2. on koottu sellaiset kysymykset, joista työryhmän käsityksen mukaan tulisi laatia **sosiaali- ja terveysministeriön opas** ja siihen liittyvät mallilomakkeet. Kappaleessa 8.3. puolestaan nostetaan esiin seikkoja, jotka työryhmä totesi ongelmallisiksi ja halusi nostaa esiin **jatkosuunnittelun ja keskustelun pohjaksi** tekemättä vielä lopullisia ehdotuksia.

8.1. Ehdotukset säädösmuutoksiksi

8.1.1. Henkilöstön ja lasten lukumäärät toimintayksiköissä

- Työryhmä ehdottaa, että lastensuojeluasetuksessa nyt olevista mitoituksista säädettäisiin asetuksen sijaan lastensuojelulaissa ja että mitoitukset muutetaan vastaamaan toimintayksiköissä nykyisin tehtävää työtä. Tämä edellyttää, että lapsiryhmästä välittömässä hoito- ja kasvatustuessa toimivan henkilökunnan määrää lisätään ja että henkilöstön koulutusvaatimuksissa otetaan huomioon kunkin yksikön hoitama asiakaskunta. Esimerkiksi päihde- ja huumeriippuvaisten lasten ja nuorten hoitoon erikoistuneella yksiköllä tulisi olla henkilökunnan joukossa alan koulutuksen ja työkokemuksen omaavia työntekijöitä.
- Työryhmän käsityksen mukaan laitoshuollossa lapsiryhmän enimmäiskooksi tulisi säätää kuusi lasta lapsiryhmää kohti. Heistä vastaavan hoito- ja kasvatushenkilöstön vähimmäismääräksi tulisi säätää seitsemän kokopäiväistä, välittömässä hoito- ja kasvatustehtävässä työskentelevää, kun kyse on vuorotyölistojen mukaan työskentelevästä henkilökunnasta. Käytännössä tämä määrä on minimi, jolla toiminta voidaan turvata, kun otetaan huomioon henkilökunnan vuosilomat, viikkovapaat, sairauslomat ja muut poissaolot.
- Jos osa hoito- ja kasvatushenkilöstöstä asuu tosiasiallisesti lasten kanssa samassa yksikössä ja kyse on muusta kuin toimeksiantosuhteisesta perhehoidosta, tulisi hoito- ja kasvatushenkilöstöä työryhmän käsityksen mukaan olla vähintään yksi kahta hoidettavaa lasta tai nuorta kohden.
- Työryhmä ehdottaa sosiaalihuoltolain 26 a §:ää muutettavaksi. Nykyisin perheen omista lapsista otetaan huomioon vain alle kouluikäiset lapset, kun lasketaan perhehoidossa hoidettavien lukumäärää. Työryhmän käsityksen mukaan perheen kaikki omat alaikäiset tulisi ottaa huomioon tässä lukumäärässä.

8.1.2. Henkilöstön koulutus ja työkokemus

- Työryhmä pitää tärkeänä, että lastensuojelun toimintayksiköissä hoito- ja kasvatustuessa olevasta henkilöstöstä vähintään puolella on sosiaalialan koulutus ja lopuilla yksikön toiminta-ajatuksen edellyttämä sosiaali- tai terveydenhuoltoalan, kasvatustalouden tai nuorisotoimen soveltuva ammatillinen koulutus.

8.1.3. Toimintayksikön vastuuhenkilöltä edellytettävät vaatimukset

- Työryhmä ehdottaa, että valvontalakiin lisätään säännös, jossa edellytetään vastuuhenkilöltä vähintään kelpoisuusasetuksen 4 §:ssä tarkoitettu koulutus ja kolmen vuoden työkokemus. Tästä voitaisiin poiketa vain lääninhallituksen hyväksymistä erityisistä syistä.
- Lääninhallituksilla tulisi työryhmän käsityksen mukaan olla myös velvoite selvittää hoito- ja kasvatusvastuusta vastaavan henkilön luotettavuus esimerkiksi rikosrekisteriotteen avulla. Tämä toteutuu, jos vireillä oleva lainsäädäntöhanke lasten kanssa työskentelevien rikostaustojen selvittämiseksi johtaa säännöksiin, jotka sisältyvät työryhmän tiedossa olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi. Ellei kyseinen lainsäädäntöhanke toteudu, tulisi asiasta säätää joko lastensuojelulaissa tai valvontalaissa.
- Jokaisen vastuuhenkilöksi aikovan tulisi myös toimittaa lupahakemuksen yhteydessä luotettava selvitys terveydentilastaan.
- Työryhmä esittää muutettavaksi valvontalakia siten, että lääninhallituksen tulisi *hyväksyä* palveluntuottajan kirjallisesta hakemuksesta vastuuhenkilö, jonka kelpoisuuden tehtäväänsä se voisi arvioida. Vastuuhenkilön hyväksymistä koskevan säännöksen tulisi työryhmän käsityksen mukaan olla yhteneväinen yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 5 §:n kanssa.
- Työryhmä ehdottaa valvontalakiin lisättäväksi säännöksen, joka velvoittaisi ilmoittamaan lääninhallitukselle vastuuhenkilön pitkäaikaisesta, yli kolme kuukautta, kestävästä poissaolosta tai sairauslomasta. Tällöin toimintayksikön tulisi esittää vastuuhenkilön sijainen lääninhallituksen hyväksyttäväksi. Lääninhallituksen tulisi käsitellä asia kiireellisenä. Estettä ei kuitenkaan tulisi olla sille, että vastuuhenkilön sijainenkin esitettäisiin hyväksyttäväksi jo lupamenettelyvaiheessa.
- Työryhmä esittää, että vastuuhenkilön yläikärajaksi säädettäisiin 65 vuotta, jollei ole erityisiä syitä poiketa tästä.

8.1.4. Yksikön toiminnan taloudelliset edellytykset

- Työryhmän käsityksen mukaan lääninhallituksilla tulisi olla mahdollisuudet ja keinot selvittää toimilupaa hakevan yrityksen tai yhteisön toiminnan taloudelliset edellytykset.

8.1.5. Toimintayksikön sijaintikunnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset

- Työryhmä ehdottaa, että lastensuojelun toimintayksikön sijaintikunnalle säädettäisiin oikeus periä valvonnasta aiheutuvat kustannukset toimintayksikköön sijoittaneilta kunnilta niiden sijoittamien lasten tai nuorten määrien suhteessa.

8.1.6. Sijoittajakunnan ilmoitusvelvollisuus

- Työryhmän käsityksen mukaan lainsäädäntöön tulisi lisätä sijoittajakunnalle velvoite informoida lääninhallitusta, jos sen oman sijoituksen yhteydessä on ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttavat kielteisesti perhekodin tai laitoksen toimintaan sekä sinne sijoitettujen muiden lasten huolenpitoon ja kasvatukseen.

8.1.7. Määrämuotoinen sopimus lapsen sijoittamisesta yksityiseen lastensuojeluyksikköön

- Työryhmä ehdottaa, että lastensuojeluasetuksen 14 §:ään lisättäisiin velvoite tehdä aina sosiaali- ja terveysministeriön vahvistaman kaavan mukainen lapsikohtainen sopimus lapsen sijoittamisesta yksityiseen lastensuojelun toimintayksikköön.

8.1.8. Tarkastuskäyntien dokumentointi ja ilmoitukset muille asianosaisille

- Työryhmä ehdottaa, että valvontalakiin lisätään säännös, joka velvoittaa laatimaan tarkastuskäynneistä pöytäkirjan ja toimittamaan sen kaikille asianomaisille osapuolille: lääninhallitukselle, sijaintikunnalle, muille kyseessä olevaan yksikköön lapsia tai nuoria sijoittaneille kunnille sekä asianomaiselle palveluntuottajalle. Velvoite kutsua arviointikouks koolle tulisi säätää luvan myöntäneelle lääninhallitukselle.

8.1.9. Lastensuojeluyksiköiden nimikkeet ja niissä sovellettavat normit henkilöstöstä ja asiakasmääristä

NIMIKE paikkaluku	TYYPPI	HENKILÖSTÖ KOULUTUS	HENKILÖSTÖ määrä
SIJAISKOTI 1 – 4	Toimeksiantosuh- teinen sijaisperhe- hoito.	Ei vaadita alan koulutusta, vain sopivuutta.	1 – 2 hoitopaikassa asuvaa henkilöä.
SIJAISKOTI 1 – 6	Toimeksiantosuh- teinen sijaisperhe- hoito.	Vähintään yhdellä alan koulutus ja kokemusta.	Kaksi hoitopaikassa asu- vaa. Ei palkattua henkilökuntaa.
PERHEKOTI 1 – 6	Yritys- tai yhtei- söpohjainen, vas- tuuhenkilö tosiasi- allisesti asuu yksi- kössä.	Kasvatustyössä olevilta vaaditaan alan koulutus. Vastuuhenkilön pätevyys vähintään kelpoisuusase- tuksen 4 §:n mukainen.	Yksikössä asuva henkilöstö mukaan lukien vähintään yksi työntekijä kahta lasta kohden. Vastuuhenkilön asuttava asiakkaiden kanssa.
LASTENKOTI NUORISOKOTI VASTAAN- OTTOKOTI 1 – 18 enintään 6 lasta/ ryhmä	Yritys- tai yhtei- söpohjainen laitos, jossa 1 – 3 asuin- yksikköä, lastensuojelulaitos.	Kasvatustyössä olevilta vaaditaan alan koulutus, yli puolella vähintään kelpoi- suusasetuksen 4 §:n mukai- nen. Vastuuhenkilön pätevyys vähintään kelpoisuusase- tuksen 4 §:n mukainen.	Yhtä lapsiryhmää kohden vähintään seitsemän välit- tömässä hoito- ja kasva- tustyössä olevaa henkilöä.
PERHEKOTI- YHTEISÖ 1 – 18	Kaksi tai useampi perhekotia, joilla on yhteinen vas- tuuhenkilö ja taustayhteisön tuki, lastensuoje- lulaitos.	Kasvatustyössä olevilta vaaditaan alan koulutus. Vastuuhenkilön pätevyys vähintään kelpoisuusase- tuksen 4 §:n mukainen.	Henkilökuntamäärää kos- kevat samat normit kuin perhekoteja. Vastuuhenki- lön asuttava asiakkaiden kanssa.
PERHERYHMÄ- KOTI 1 – 18	Maahanmuuttaja- lasten kotoutta- mislain mukainen yksikkö, lastensuojelulai- tos	Henkilöstön pätevyiden suhteen noudatetaan samoja säännöksiä kuin suoma- laislasten vastaaviin yksi- köihin. Vastuuhenkilön pätevyys vähintään kelpoisuusase- tuksen 4 §:n mukainen.	Henkilöstömäärään sovel- letaan samoja normeja kuin lastenkoteihin.
PERHETU- KIYKSIKKÖ	Koko perheen hoito	Henkilöstöltä vaaditaan alan koulutusta. Vastuuhenkilön pätevyys vähintään kelpoisuusase- tuksen 4 §:n mukainen.	Henkilökuntamäärä on suhteutettava aina kul- loiseenkin toimintaan.

Kaikissa yksiköissä voitaisiin henkilökunta- ja asiakasmäärästä poiketa vain lääninhallituksen luvalla erityisistä syistä.

8.1.10. Yksityisen palveluntuottajan velvoite järjestää työnohjaus

- Työryhmä esittää yksityisten sosiaalipalvelujen valvontalakiin velvoittavaa säännöstä työnohjauksen järjestämisestä mielenterveyslain 4.3 §:n mukaisesti.

8.1.11. Toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvonta

- Työryhmän käsityksen mukaan sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle (SHL 6.1 §) tulisi säätää erityinen velvollisuus valvoa kuntansa alueella tapahtuvaa sijaishoitoa. Valvonnasta aiheutuvat kustannukset sen tulisi voida periä sijoittajakunnilta niiden sijoittamien lasten/nuorten lukumäärän suhteessa.

8.2. Sosiaali- ja terveysministeriön opas

8.2.1. Sijaintikunnan lausunto

- Työryhmä toteaa, että sijaintikunnan sosiaalilautakunnan lausunto tulee valmistella huolellisesti perehtyen hakijan tilanteeseen. Siinä tulisi arvioida hakijan koulutusta, kokemusta ja soveltuvuutta tehtävään sekä hakemuksessa tarkoitetun palvelutoiminnan vaikutuksia kunnan palvelujärjestelmään. Lausuntojen yhtenäistämiseksi ja niiden tason parantamiseksi ehdotetaan laadittavaksi opastasoiset suositukset ja niihin liittyvä lausuntolomake.

8.2.2. Asiakkaiden tarvitsemien palvelujen saatavuus

- Yksityisen lastensuojeluyrittäjän tulisi työryhmän käsityksen mukaan jo lupamenettelyvaiheessa tarvittaessa selvittää, miten toimintayksikössä tai sen sijaintikunnassa voidaan turvata lasten ja nuorten mahdollisuudet saada tarpeittensa mukaiset erityispalvelut. Ne voidaan turvata toimintayksikön omana toimintana, yhteistyössä julkisten palveluntuottajien kanssa tai ostopalveluna. Asiaa olisi tarpeen korostaa sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa.

8.2.3. Toimitilan arviointiperusteet

- Työryhmän käsityksen mukaan lastensuojeluyksiköiden toimitiloista tulisi antaa valtakunnallisesti sovellettavat arviointiohjeet sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa. Jäljempänä on työryhmän kannanottoja soveltuvista arviointiperusteista.
- Työryhmä pitää tärkeänä, että jokaisella lapsella on oma huone, jollei se toiminnan luonne huomioon ottaen ole selvästi epätarkoituksenmukaista. Tällainen tilanne saattaa olla esimerkiksi yksikössä, jossa hoidetaan vain sellaisia alle kouluikäisiä lapsia, joiden ei ole

tarkoitus asua yksikössä enää murrosiässä, kun heidän yksityisyyden tarpeensa on suuri. Samoin yksikössä, joissa lapsi on sijoitettuna yhdessä vanhempansa tai muun huoltajansa kanssa. Myös näissä yksiköissä sijoitus on yleensä luonteeltaan lyhytaikainen (esimerkiksi perhekuntoutusta antavissa lastensuojeluyksiköissä sekä ensi- ja turvakodeissa, joissa saman perheen jäsenet asuvat yhdessä).

- Toimitilojen tulee tarjota asukkaille mahdollisuus sekä yhteiseen tekemiseen että yksityisyyteen.
- Toimitilojen kerrosluvusta ei työryhmän käsityksen mukaan voi antaa yksiselitteisiä ohjeita, vaan asiaa tulee arvioida tapauskohtaisesti asiakaskunnan mukaan. Asiaa saattaa olla perusteltua arvioida sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa.

8.2.4. Yksityisten palvelujen valvontaa koskeva ohjeistus

- Lupamenettelyä sekä kuntien ja lääninhallitusten keskinäistä tehtäväjakoja tulisi työryhmän käsityksen mukaan selkiyttää sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa oppaassa sekä siihen liittyvillä valvontatoimintaa ohjaavilla lomakepohjilla
- Työryhmä katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia valvonnan edellytyksistä oppaan sekä ajantasaisten lomakkeiden ja rekistereiden keinoin.

8.3. Muut

8.3.1. Valtion koulukodit

- Työryhmä katsoo, että valtion tulisi nykyistä laajemmin ottaa vastuu kaikkein vaativinta huolenpitoa tarvitseville nuorille tuotettavista sijaishuollon palveluista. Tällaisen huolenpidon kysyntä on kasvanut voimakkaasti 1990-luvun alun jälkeen, jolloin osa valtion koulukodeista lakkautettiin. Työryhmä toteaa, että tällainen kehitys on toteutumassa vaikeahoitoisten, vaarallisten nuorten psykiatrisessa hoidossa.

8.3.2. Lastensuojeluyksiköissä työskentelevien koulutus

- Työryhmän käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön tulisi yhteistyössä varmistaa se, että sosiaalihuollon koulutusjärjestelmä turvaa riittävän määrän lastensuojeluyksiköissä eri tehtäviin tarvittavaa, ammattitaitoista työvoimaa.

8.3.3. Valvontatehtävää hoitavan henkilöstön koulutus ja riittävyys

- Valvontatapahtumaan liittyvien työkäytäntöjen yhtenäistämiseksi tulisi kunnissa ja lääninhallituksissa asiasta vastaaville viranhaltijoille järjestää riittävä koulutus tehtävään.
- Työryhmä katsoo, että on tärkeää ja kiireellistä turvata lääninhallituksille riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä toteuttamaan lastensuojeluyksiköihin kohdistuvia valvontatehtäviä.

viä. Lääninhallitus voi halutessaan hankkia arviointiin liittyviä palveluja myös yksityisiltä tai kunnallisilta yksiköiltä, jotka ovat erikoistuneet tehtävään.

- Työryhmä katsoo myös, että lääninhallitusten tulisi jo nykyisen sosiaalihuoltolain 3 §:n 2 momentin perusteella valvoa alueellaan toteutettavaa sijaishuoltoa. Myös tämä tehtävä edellyttää samoja valmiuksia kuin yksityisten lastensuojelupalveluiden valvonta. Nämä seikat tulee ottaa huomioon lääninhallitusten henkilöstön määrässä ja tehtävää hoitavilta edellytettävässä ammattitaidossa. Toimeksiantosuhteista perhehoitoa antavia sijaisperheitä on yli 3000, joten valvontatehtävä on mittava lisäys niiden työmäärään.

8.3.4. Lomakkeiden ja palveluntuottajarekisterin uudistaminen

- Työryhmä katsoo, että on tärkeää aloittaa mahdollisimman pian lääninhallitusten yksityisten sosiaalipalveluntuottajien lupa- ja ilmoitusrekisterin ja lupahakemus-, ilmoitus- ja toimintakertomuslomakkeiden uudistaminen.
- Työryhmä katsoo, että sijaisperhehoitoa koskevassa toimeksiantosopimuksessa tulisi nykyistä sitovammin ja yksilöllisemmin sopia kaikista lain ja asetuksen edellyttämistä seikoista. Tässä tarkoituksessa nykyistä Kuntaliiton laatimaa sopimuslomaketta olisi tarpeen kehittää edelleen. Lomakkeeseen tulisi työryhmän arvion mukaan lisätä myös kohdat, joissa sovittaisiin siitä, miten asiakasta koskevat salassa pidettävät asiakirjat säilytetään, arkistoidaan tai hävitetään sekä kuka päättää asiakasta koskevien tietojen luovuttamisesta eri tahoille (koulu, terveydenhuolto, huoltajat, asianosaiset ...) siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (626/1999, julkisuuslaki) säädetään (katso myös luku 6.6.).

8.3.5. Ulkomaalaislain nojalla maassa ilman huoltajaa oleskelevan lapsen tai nuoren sijoitus

- Työryhmä katsoo, että yhdenvertaisuuden vuoksi ulkomaalaislain nojalla oleskelulupaa hakevan tai luvan jo saaneen lapsen sijoittamisesta yksityisperheeseen tulisi aina tehdä perhehoitajalaissa tarkoitettu toimeksiantosopimus. Perhesijoituksessa tulisi muutoinkin noudattaa sellaisia säännöksiä, jotka koskevat lastensuojelulain nojalla tehtyjä perhesijoituksia.
- Työryhmä katsoo, että kotouttamislaissa tarkoitettut vastaanottokeskukset ja ryhmäkodit sekä perheryhmäkodit tulisi määritellä sosiaalipalveluja tuottaviksi yksiköiksi. Samoin ryhmä- ja perheryhmäkodit tulisi rinnastaa lastensuojelulaitoksiin.
- Työ- ja elinkeinokeskusten sijoittamien yksin Suomeen tulleiden lasten ja nuorten oikeudet tulee saattaa samalle tasolle kuin lastensuojelulain nojalla huostassa olleiden nuorten oikeudet.

8.3.6. Lastensuojelulain mukaisten pakotteiden ja rajoitusten soveltuvuus perhe- kotihoitoon

- Työryhmä esittää harkittavaksi, voitaisiinko yksityisissä perhekodeissa soveltaa joitakin lastensuojelulain mukaisia pakotteita, rajoituksia ja erityisiä rajoituksia, jos kaikilla hoito- ja kasvatustavastuussa toimivilla on vähintään kelpoisuusasetuksen 4 §:ssä säädetty pätevyys.

1. Koulukotien ja Sosiaalialan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen edustajat

Kurt Kyllöinen, johtaja, Vuorelan koulukoti
Heikki Soininen, johtaja, Kasvun yhteisöt
Sirpa Taskinen, tulosaluejohtaja, Stakes

2. Hallinto-oikeuksien edustajat

Heikki Jukarainen, hallinto-oikeustuomari, Hämeenlinna
Hannele Sarell, hallinto-oikeustuomari, Turku
Pirkko Wesslin-Nenonen, hallinto-oikeustuomari, Rovaniemi

3. Lastensuojelun keskusliiton auditointityöryhmän, Ammatillisten perhekotien liiton. Perhehoitoliiton, Suomen kuntaliiton ja lääninhallitusten edustajat

Eine Heikkinen, sosiaalitarkastaja, Länsi-Suomen lääninhallitus
Tuula Järvinen, sosiaalitarkastaja, Itä-Suomen lääninhallitus
Sari Laaksonen, suunnittelija, Lastensuojelun keskusliitto
Leea Markkanen, toiminnanjohtaja, Perhehoitoliitto
Kerttu Maunu, rehtori, Oulun sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitos
Pirjo Mikkola, Lskl:n auditointityöryhmän puheenjohtaja
Aki Paavola, projektipäällikkö, Lastensuojelun keskusliitto
Auli Paavola, projektipäällikkö, Suomen kuntaliitto
Maija Pelkonen, sosiaalitarkastaja, Lapin lääninhallitus
Helena Piironen, sosiaalityöntekijä, SOS-lapsikylä
Juhani Santala, perhekodin isä, Ammatillisten perhekotien liiton puheenjohtaja
Marja-Liisa Soininen, lehtori, Mikkelin AKK
Marja-Liisa Soukkanen, sosiaalitarkastaja, Länsi-Suomen lääninhallitus
Timo Tuominen, lastenkodin johtaja, Espoon kaupunki
Heikki Turunen, perhekodin isä, Lskl:n auditointityöryhmä

4. Työministeriön, perheryhmäkodin, kansainvälisen lastenkodin edustajat ja Lastensuojelun keskusliiton suunnittelija

Leena-Maija Qvist, erikoissuunnittelija, Työministeriö
Tuula Kumpumäki, johtaja, Folkhälsanin kansainvälinen lastenkoti
Taina Martiskainen, suunnittelija, Lastensuojelun keskusliitto
Piia Salmela, suunnittelija, Työministeriö
Olli Saramäki, johtaja, Kivenlahden perheryhmäkoti
Arja Tiirikainen, erikoissuunnittelija, Uudenmaan TE-keskus

5. Opetusministeriön ylitarkastaja ja lääninhallituksen lääninpsykologi

Touko Hilasvuori, ylitarkastaja, opetusministeriö
Pirjo Laaksonen, lääninpsykologi, Etelä-Suomen lääninhallitus

6. Toimeksiantosuhteisen perhehoidon asiantuntijat

Aila Kukkonen, perhehoitopäällikkö, Helsingin kaupunki
Leea Markkanen, toiminnanjohtaja, Perhehoitoliitto
Marja Miikkulainen, kehittämispäällikkö, Pelastakaa Lapset ry
Paula Pollari-Urrio, johtava sosiaalityöntekijä, Jyväskylän kaupunki
Mervi Sjöberg, johtava sosiaalityöntekijä, Espoon kaupunki

LUONNOKSET TYÖRYHMÄN EHDOTTAMIKSI SÄÄDÖSMUUTOKSIKSI

Kursiivilla kirjoitetut osat ovat muutoksia voimassa oleviin säädöksiin.

1 Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) muuttamisesta

3 §

Toimintaedellytykset

Lisäykset 2 momenttiin

Toimintayksiköissä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä toiminnan edellyttämä henkilöstö. *Toimitilojen tulee tarjota asiakkaille riittävä mahdollisuus sekä yksityisyyteen että yhteiseen toimintaan.* Henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet kuin mitä kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan. Siltä osin kuin tätä lakia sovelletaan perhehoitoon, perhekodin henkilöstön on täytettävä sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa *sekä 26 b §:n 2 ja 3 momentissa* säädetty kelpoisuus.

4 §

Palvelujen vastuuhenkilö

Voimassa olevat 1 ja 2 momentit muutetaan ja säädetään uudet 3 ja 4 momentit

Yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavalla toimintayksiköllä tulee olla *läninhallituksen* hyväksymä vastuuhenkilö, joka vastaa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset.

Vastuuhenkilö hyväksytään palveluntuottajan kirjallisesta esityksestä lupamenettelyn yhteydessä ja vastuuhenkilön vaihtuessa. Jos hyväksytty vastuuhenkilö on sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi estynyt hoitamasta tehtävänsä yli 3 kuukautta, tulee palveluntuottajan aina esittää läninhallituksen hyväksyttäväksi vastuuhenkilön sijainen. Vastuuhenkilölle voidaan muutoinkin hyväksyä sijainen palveluntuottajan kirjallisesta esityksestä, josta ilmenee, missä laajuudessa ja tilanteissa sijainen hoitaa vastuuhenkilön tehtäviä. Kun vastuuhenkilö vaihtuu tai sijainen määrätään vastuuhenkilön esteen vuoksi, läninhallituksen tulee käsitellä asia kiireellisenä.

Vastuuhenkilöllä tulee olla sosiaalialan koulutus, joka vastaa tasoltaan vähintään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (204/1992) 4 §:ssä säädettyä koulutusta. Lisäksi vastuuhenkilöllä tulee olla vähintään 3 vuoden työkokemus palveluntuottajan toimialalta. Vastuuhenkilönä saa toimia 65 vuotta täyttänyt vain erityisistä syistä, jos läninhallitus myöntää siihen luvan. Lupa voidaan liittää edellä tarkoitettuihin erityisiin syihin liittyviä ehtoja.

Ennen kuin lääninhallitus hyväksyy esitetyn vastuuhenkilön, hänen tulee esittää luotettava selvitys terveydentilastaan. Lääninhallituksen tulee lisäksi selvittää, että vastuuhenkilöllä on tähän tehtävään vaadittava luotettavuus. Esitetty vastuuhenkilö voidaan jättää hyväksymättä, jos hän ei täytä 3 momentissa säädettyjä ehtoja tai jos lääninhallitus muutoin perutellusti arvioi saamansa selvityksen pohjalta, ettei hän sovellu tehtävään.

5 §

Lupa ympärivuorokautiseen toimintaan

Lisäykset 1, 2, 3 ja 4 momenttiin. (Lisäys 4 momenttiin on tarpeen vain, jos valmisteilla olevaa hallituksen esitystä laiksi alaikäisten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ei anneta tai hyväksytty eduskunnassa.)

Yksityisen palvelujen tuottajan, joka jatkuvasti liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lääninhallituksen lupa ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista. Luvasta tulee ilmetä palvelun tuottajan toimiala, toiminnan laatu ja laajuus, sekä sellaisen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetun asetuksen tarkoittaman henkilöstön vähimmäismäärä ja kelpoisuudet, joka luvan mukaisessa toiminnassa vastaa asiakkaiden hoidosta, kuntoutuksesta tai muusta huolenpidosta.

Lupa myönnetään kirjallisesta hakemuksesta palvelun tuottajalle, joka täyttää 3 §:ssä säädetty edellytykset, jollei jäljempänä tässä laissa tai muualla lainsäädännössä säädettyä estettä luvan myöntämiselle ole.

Lääninhallituksen on suoritettava tarkastus ympärivuorokautista palvelutoimintaa harjoittavassa yksityisessä toimintayksikössä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on saanut toiminnan aloittamista tai muuttamista koskevan hakemuksen. Ennen luvan myöntämistä lääninhallituksen on lisäksi hankittava selvitys palvelun tuottajan ja sen mahdollisissa johtoelimissä toimivien henkilöiden taloudellisesta vakavaraisuudesta ja luotettavuudesta. Lupa voidaan jättää myöntämättä, jos

- 1) palveluntuottajan toiminimi ei vastaa hakemuksessa tarkoitetun toiminnan sisältöä tai antaa siitä harhaanjohtavan kuvan; tai
- 2) palveluntuottaja ei ole esittänyt 4 §:n mukaisesti hyväksyttävää palvelujen vastuuhenkilöä; tai
- 3) palvelun tuottajasta tai sen johtoelimissä toimivista henkilöistä saadun selvityksen perusteella arvioidaan, ettei palveluntuottaja voi riittävän luotettavasti turvata toiminnan taloudellisia edellytyksiä; tai
- 4) jäljempänä 4 momentissa tarkoitetun selvityksen perusteella käy ilmi, että joku säännöksessä tarkoitettu henkilö on syyllistynyt sellaiseen seksuaali- tai väkivaltarikokseen, joka on omiaan vaarantamaan asiakkaiden turvallisuuden.

Jos palveluntuottaja hakee lupaa toimintaan, jossa asiakkaina on alaikäisiä, tulee lupahakemuksessa antaa henkilötiedot kaikista toimintayksikössä työskentelevistä tai siellä vapaaehtoistyötä tekevästä henkilöstä. Vastaavat tiedot tulee toimittaa lääninhallitukselle edellä tarkoitettujen henkilöiden vaihtuessa tai palkattaessa uusia henkilöitä toiminnan aikana. Sen varmistamiseksi, etteivät alaikäisten kanssa samassa toimintayksikössä työskentelevät henkilöt ole syyllistyneet seksuaali- tai väkivaltarikoksiin, lääninhallituksen tulee tarkistaa kaikki

en edellä tarkoitettujen henkilöiden mahdollinen rikostausta. Yksityisen lastensuojelulaitoksen luvan edellytyksistä on lisäksi voimassa, mitä lastensuojelulain (683/1982) 27-30 ja 33 §:ssä säädetään.

8 § Valvontaviranomaiset

Muutetaan 2 momenttia

Tässä laissa tarkoitettujen palvelujen valvonta kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan (*sijaintikunta*). *Sijaintikunnassa* valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija.

12 § Tarkastusoikeus

Muutetaan 2 ja 3 momentti sekä lisätään uusi 4 momentti

Lääninhallitus tai toimintayksikön asiakkaalle sosiaalipalvelun järjestänyt kunta (järjestäjäkunta) voi pyytää sijaintikunnan 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua valvontaviranomaista tarkastamaan toimintayksikön.

Sijaintikunnan valvontaviranomaisen on salassapitovelvoitteiden estämättä heti ilmoitettava tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle lääninhallitukselle sekä 2 momentissa tarkoitetuille järjestäjäkunnille. Järjestäjäkunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on vastaava ilmoitusvelvollisuus, jos se havaitsee asiakkaiden hyvinvointiin tai huolenpitoon vaikuttavia puutteellisuuksia tai epäkohtia, palvelun tuottajan toiminnassa. Myös muut tahot ovat salassapitovelvoitteiden estämättä oikeutettuja tekemään ilmoituksen.

Saatuana tiedon toimintayksikössä tai palveluntuottajan toiminnassa ilmenneestä epäkohdasta tai puutteellisuudesta lääninhallituksen on kuultava järjestäjäkuntien sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen edustajaa, sijaintikunnan valvontaviranomaista sekä toimintayksikön palvelujen vastuuhenkilöä tilanteen arvioimiseksi. Lääninhallituksen on lisäksi suoritettava toimintayksikössä tarkastus yhteistyössä edellä mainittujen tahojen kanssa.

2 Laki sosiaalihuoltolain (710/1982) muuttamisesta

25 §

Muutetaan 1 §:n 1 momenttia ja lisätään uusi 4 momentti

Perhehoidolla tarkoitetaan henkilön hoidon, kasvatuksen tai muun ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämistä *perhehoitajalain* (312/1992) 1 §:n 1 momentissa tarkoitetussa yk

sityiskodissa toimeksiantosopimuksen perusteella (sijaisperhehoito) tai perhekodissa, jolle lääninhallitus on myöntänyt toimiluvan yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) mukaisesti (perhekotihoito).

(uusi 4 momentti)

Tämän lain lisäksi sijaisperhehoidosta säädetään perhehoitajalaissa sekä asetuksessa perhehoitajalle maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta (420/1992) ja perhekotihoidosta yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa.

26 §

Muutetaan 1 - 3 momentit.

Perhekodilla tarkoitetaan toimintayksikköä, jossa annetaan 25 §:n 1 momentissa tarkoitettua perhekotihoitoa ja sijaiskodilla yksityiskotia, jossa annetaan samassa säännöksessä tarkoitettua sijaisperhehoitoa.

Perhehoitoa antavan perhe- ja sijaiskodin tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle sopiva. Asiakkaille tulee turvata sekä riittävä yksityisyys että mahdollisuus perheenomaiseen yhdessäoloon. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia määräyksiä perhe- ja sijaiskodin olosuhteista.

Yksityisten palvelujen valvonnasta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetun perhekodin vastuuhenkilön ja perhehoitajalaissa tarkoitetun perhehoitajan vakinaisen asunnon tulee olla yhteinen perhehoidossa hoidettavien asiakkaiden kanssa. Itsenäistymässä oleva nuori voi kuitenkin asua perhe- tai sijaiskodin välittömässä läheisyydessä sijaitsevassa erillisessä asunnossa.

26 a §

Muutetaan 1-3 momentit

Perhekodissa tai sijaiskodissa voidaan samanaikaisesti hoitaa enintään neljää henkilöä, kun mukaan luetaan perhehoitajan tai vastuuhenkilön kanssa samassa taloudessa asuvat alaikäiset tai muut erityistä huolenpitoa vaativat henkilöt.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, voidaan perhekodissa tai sijaiskodissa hoitaa enintään kuutta henkilöä, jos siellä annettavasta hoidosta vastaa vähintään kaksi hoitopaikassa asuvaa henkilöä. Sijaisperhehoidosta ensisijaisesti vastaavalla perhehoitajalla tulee tällöin olla 26 b §:ssä säädetty kelpoisuus ja toisella hoitopaikassa asuvalla perhehoitajalain 1 §:n 2 momentissa säädetty kelpoisuus.

Lääninhallitus voi erityisestä syystä myöntää luvan poiketa 1 ja 2 momentissa säädetyistä hoidettavien enimmäismääristä. Erityisenä syynä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että perhehoidossa hoidetaan sisaruksia tai sellaisia täysi-ikäisiä henkilöitä, joiden toimintakyky ja hoidon tarve sekä keskinäinen kanssakäyminen ja perhesijoituksen laatu huomioon ottaen poikkeaminen ei vaaranna 1 momentissa tarkoitettujen hoitoa ja huolenpitoa.

26 b § (uusi)

Jos sijaiskodissa on enemmän kuin neljä 26 a §:n 1 momentissa tarkoitettua hoidettavaa, tulee 26 a §:n 2 momentissa tarkoitettulla perhehoitajalla, joka ensisijaisesti vastaa sijaisperhehoidosta, olla vähintään perhehoitajalain 1 §:n 3 momentissa säädetty kelpoisuus.

Perhekodissa vastuuhenkilöllä tulee hoidettavien lukumäärästä riippumatta olla yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 4 §:n [ehdotetussa uudessa] 3 momentissa säädetty kelpoisuus. Perhekodissa tulee vastuuhenkilö mukaan lukien työskennellä kahta hoidettavaa kohden vähintään yksi hoito- ja huolenpitovastuussa toimiva henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisesta kelpoisuudesta annetun asetuksen 5 §:ssä säädetty kelpoisuus.

Lastensuojelulain perusteella annettavaan perhekotihoitoon sovelletaan lisäksi, mitä lastensuojeluasetuksen 8 §:ssä säädetään.

3 Laki perhehoitajalain (312/1992) muuttamisesta

Muutetaan 1 §:n 1 ja 3 momentti ja 4 § sekä 5-7 §:ssä käytettyjä termejä. Lisäksi säädetään uudet, valvontaa koskevat 8 a ja 8 b §.

1 § Perhehoitaja

Perhehoitajalla tarkoitetaan tässä laissa yksityishenkilöä, joka hoidon järjestämisestä vastaavan kunnan tai kuntayhtymän (perhehoidon järjestäjä) kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella antaa omassa kodissaan (sijaiskoti) sosiaalihuoltolain (710/1982) 25 §:ssä tarkoitettua sijaisperhehoitoa.

(muutetaan 3 momentti)

Sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa tulee toimeksiantosopimuksessa määritellä, kumpi sijaiskodissa asuvista, hoito- ja kasvatustehtäviin osallistuvista henkilöistä on ensisijaisesti vastuussa sijaisperhehoidosta. Hänellä tulee olla tehtävän hoitamiseen soveltuva koulutus ja riittävä käytännön kokemus alaan liittyvistä hoito- tai kasvatustehtävistä.

5 § Toimeksiantosopimuksen irtisanominen ja purkaminen

(muutetaan 2 momenttia)

Jos sijaiskodissa tai siellä annettavassa hoidossa todetaan epäkohtia tai puutteita, perhehoidon järjestäjän tulee pyrkiä saamaan asiassa aikaan korjaus kohtuullisessa määräajassa. Jos puutetta tai epäkohtaa ei korjata asetetussa määräajassa tai sitä ei voida korjata ilman koh

tuutonta vaivaa tai kohtuullisessa määrääjassa, toimeksiantosopimus voidaan purkaa välittömästi.

6 § Oikeus vapaaseen

(muutetaan 2 momenttia)

Perhehoidon *järjestäjän* tulee huolehtia ja tarvittaessa avustaa perhehoidossa olevan henkilön hoidon tarkoituksenmukaisessa järjestämisessä perhehoitajan vapaan ajaksi.

7 § Koulutus ja tuki

Perhehoidon *järjestäjä* vastaa perhehoitajalle annettavasta tarvittavasta valmennuksesta, työnohjauksesta ja koulutuksesta.

8 a § Valvonta (uusi)

Tässä laissa tarkoitetun sijaisperhehoidon järjestäjän tulee valvoa, että sen sijaiskotiin sijoittaman asiakkaan tarvitsema hoito ja huolenpito toteutetaan toimeksiantosopimuksen sekä sosiaalihuoltolain 25-26 b §:ssä sekä asianomaisen asiakkaan sijoituksen perusteena olevan erityislainsäädännön mukaisesti.

Tämän lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua sijaiskodissa annettua sijaisperhehoitoa valvoo lisäksi sijaiskodin sijaintikunnan alueen lääninhallitus sekä sijaintikunta. Sijaintikunnassa valvonnasta vastaa kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Valvontaa toteutettaessa niiden tulee toimia yhteistyössä asianomaisten perhehoidon järjestäjien kanssa.

Jos perhehoidon järjestäjä havaitsee sijaiskodissa epäkohtia tai puutteita, sen tulee ryhtyä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Lisäksi sen tulee salassapitovelvoitteiden estämättä ilmoittaa asiasta heti 2 momentissa tarkoitettulle lääninhallitukselle, sijaintikunnassa valvonnasta vastaavalle viranomaiselle sekä muille sijaishuollon järjestäjille, joiden asiakkaita hoidetaan samassa sijaiskodissa.

Kun lääninhallitus saa tiedon sijaiskodissa tai siellä toteutettavassa sijaisperhehoidossa havaitusta epäkohdasta tai puutteesta, sen tulee asian selvittämiseksi välittömästi kutsua koolle asianomaiset sijaisperhehoidon järjestäjät, sijaintikunnan valvontaviranomainen sekä perhehoitaja. Lääninhallituksen tulee lisäksi suorittaa tarkastus sijaiskodissa yhteistyössä edellä mainittujen kanssa. Tarkastuksesta tulee laatia pöytäkirja, joka toimitetaan kaikille edellä mainituille tahoille.

8 b
Pakkokeinot (uusi)

Jos sijaiskodissa tai perhehoitajan toiminnassa havaitaan tarkastuksessa epäkohtia tai puutteellisuuksia, lääninhallituksen tulee antaa määräys niiden korjaamisesta ja asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Tarkastuksen jälkeisistä toimista tulee ilmoittaa sijaintikunnalle sekä asianomaisessa sijaiskodissa perhehoitoa järjestäneille.

Lääninhallituksella on oikeus velvoittaa asianomainen noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakan uhalla tai uhalla, että perhehoitotoiminta sijaiskodissa keskeytetään tai kielletään.

Jos sijaisperhehoidossa on menetelty tämän lain tai sen nojalla annettujen määräysten vastaisesti, lääninhallituksella on oikeus määrätä toiminta kokonaan tai osittain keskeytettäväksi, kunnes epäkohta tai puutteellisuus on poistettu.

Lääninhallitus voi kieltää sijaiskodin tai perhehoitajan toiminnan kokonaan, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

4 Laki lastensuojelulain (683/1983) muuttamisesta

Lastensuojelulaista aiemmin lailla 315/1992 kumottujen, perhehoitoa koskeneiden pykälien sijaan säädetään uudet, laitoshuoltoa koskevat pykälät. Ne korvaavat osin sisällöltään aiemmin samanlaiset lastensuojelulain 29 ja 30 §:n sekä lastensuojeluasetuksen 8 §:n, osin ne ovat sisällöltään kokonaan uusia. Samalla poistetaan aiemmin kumottujen lastensuojelulain 27 ja 28 §:n otsikko perhehoito ja se korvataan nyt 27 pykälän eteen tulevalle otsikolla laitoshuolto.

Laitoshuolto

27 §
Lastensuojelulaitokset

Lastensuojelulaitoksia, joissa voidaan järjestää tässä laissa tarkoitettua lapsen sijaishuoltoa sekä laitoshuoltoa 14 §:ssä tarkoitettuna avohuollon tukitoimena, ovat lääninhallituksen luvan saaneet lastenkodit, nuorisokodit, vastaanottokodit, perhekoti-yhteisöt sekä perhetukiyksiköt.

Edellä 1 momentissa mainittujen lisäksi lastensuojelulaitoksiksi katsotaan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikan hakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (439/1999) ja asetuksessa (511/1999) tarkoitetut ryhmäkodit sekä ilman huoltajaa alaikäisinä Suomeen tulleille ulkomaalaisille tarkoitetut perheryhmäkodit.

28 §

Kasvuolot ja toimitilat

Lasten *hoito ja* kasvatusta sekä heidän kasvuolonsa tulee järjestää siten, että heidän huolenpitosaan ja kasvatuksessaan noudatetaan, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa lain 1 §:ssä on säädetty.

Laitoksessa on oltava riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet. *Toimitilasta ja toimintavälineistä voidaan antaa tarkempia määräyksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.*

Laitoksessa voi olla yksi tai useampi asuinyksikkö. Yksiköt voivat toimia myös toisistaan erillisinä. Samaan rakennusryhmään voi kuitenkin kuulua korkeintaan kolme asuinyksikköä.

29 §

Yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten lukumäärä

Yhdessä asuinyksikössä saadaan hoitaa enintään *kuutta* lasta tai nuorta ja *samassa rakennusryhmässä* enintään *18:aa* lasta tai nuorta. Kiireellisissä tapauksissa asuinyksikössä tai rakennusryhmässä voidaan hoitaa lyhytaikaisesti useampaakin lasta tai nuorta.

Sen estämättä, mitä edellä 1 momentissa säädetään, voidaan 27 §:n 1 momentissa tarkoitettussa perhetukiyksikössä hoitaa useampaakin lasta tai nuorta, jos lääninhallitus myöntää siihen luvan. Henkilöstön lukumäärä on tällöin suhteutettava yksikön toiminnan luonteeseen.

30 §

Henkilöstö

Lastensuojelulaitoksessa on oltava tarpeellinen määrä sosiaalihuollon ammatillista ja muuta henkilöstöä.

Asuinyksikössä tulee olla vähintään *seitsemän* hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää, *joiden ammatillisista kelpoisuuksista säädetään tarkemmin lastensuojeluasetuksen 8 §:ssä.* Jos lastensuojelulaitoksessa on useita asuinyksiköitä, tulee laitoksen hoito- ja kasvatustehtävistä vastaavalla johtajalla olla *sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetun asetuksen (804/1992) 2 §:n mukainen sosiaalialan tutkinto.*

Edellä 2 momentissa tarkoitetuista henkilöstön määristä tai kelpoisuuksista voidaan poiketa perhekoti-yhteisön, perhetukiyksikön taikka itsenäistyville nuorille tarkoitetun asuinyksikön kohdalla, jos lääninhallitus myöntää siihen luvan.

5 Valtioneuvoston asetus lastensuojeluasetuksen (1010/1983) muuttamisesta

Kumotaan voimassa oleva 8 § ja säädetään sen sijaan uusi, sekä muutetaan 14 §.

8 §

Jos lapsi tai nuori sijoitetaan lastensuojelulain nojalla sosiaalihuoltolain 25 §:ssä tarkoitettuun perhekotiin taikka lastensuojelulain 27 §:ssä tarkoitettuun lastensuojelulaitokseen, tulee niissä hoidosta, huolenpidosta ja kasvatuksesta vastaavista vähintään puolella olla sosiaalihuollon henkilöstön ammatillisesta kelpoisuudesta annetun asetuksen (804/1992) 4 §:ssä tarkoitettu sosiaali- tai terveydenhuoltoalan tutkinto. Muilla hoito- ja kasvatustavastuussa olevilla tulee olla vähintään sanotun asetuksen 5 §:n mukainen sosiaali- tai terveydenhuoltoalan, nuorisotoimen tai kasvatustalan soveltava ammatillinen kelpoisuus.

Henkilöstön koulutusvaatimuksissa on otettava huomioon kunkin toimintayksikön asiakaskunnan erityistarpeet. Kuitenkin vähintään puolella hoito- ja kasvatustavastuussa olevista tulee olla sosiaali alan koulutus.

14 §

Sosiaali- ja terveysministeriön vahvistaman kaavan mukaisesti on tehtävä

- 1) päätös, joka koskee huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapidon lakkauttamista, yhteydenpidon rajoittamista ja eristämistä; sekä*
- 2) lapsikohtainen sopimus, kun lapsi sijoitetaan lastensuojelulain mukaisen päätöksen perusteella sosiaalihuoltolain (710/1982) 26 §:n 1 momentissa tarkoitettuun perhekotiin tai sijaiskotiin taikka lastensuojelulain 27 §:ssä tarkoitettuun lastensuojelulaitokseen, joka ei ole lapsen sijoittavan kunnan ylläpitämä.*